

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MARCELO NOGUEIRA DE SOUZA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NO PARANÁ: AS CONDIÇÕES DE
TRABALHO DE PROFESSORES TEMPORÁRIOS E O EFEITO-TERRITÓRIO NA
ALOCÇÃO DE DOCENTES COMO VARIÁVEIS DE ANÁLISE**

**CURITIBA
2016**

MARCELO NOGUEIRA DE SOUZA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NO PARANÁ: AS CONDIÇÕES DE
TRABALHO DE PROFESSORES TEMPORÁRIOS E O EFEITO DE TERRITÓRIO
NA ALOCAÇÃO DE DOCENTES COMO VARIÁVEIS DE ANÁLISE**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, do Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em Sociologia.

Orientadora: Prof^a Dr^a Maria Tarcisa Silva Bega.

**CURITIBA
2016**

Catalogação na publicação
Mariluci Zanela – CRB 9/1233
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

Souza, Marcelo Nogueira de

Políticas públicas de educação no Paraná: as condições de trabalho de professores temporários e o efeito de território na alocação de docentes como variáveis de análise / Marcelo Nogueira de Souza – Curitiba, 2016.

323 f.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Tarcisa Silva Bega

Tese (Doutorado em Sociologia) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná.

1. Políticas públicas – Paraná. 2. Política comparada – Política educacional. 3. Precarização do trabalho docente. 4. Trabalho docente – Paraná – Políticas públicas. I. Título.

CDD 379.28162

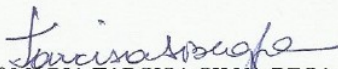


MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
Setor CIÊNCIAS HUMANAS
Programa de Pós Graduação em SOCIOLOGIA
Código CAPES: 40001016032P2


TERMO DE APROVAÇÃO

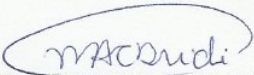
Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em SOCIOLOGIA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Tese de Doutorado de **MARCELO NOGUEIRA DE SOUZA**, intitulada: "**POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NO PARANÁ: AS CONDIÇÕES DE TRABALHO DE PROFESSORES TEMPORÁRIOS E O EFEITO-TERRITÓRIO NA ALOCAÇÃO DE DOCENTES COMO VARIÁVEIS DE ANÁLISE**", após terem inquirido o aluno e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua aprovação.

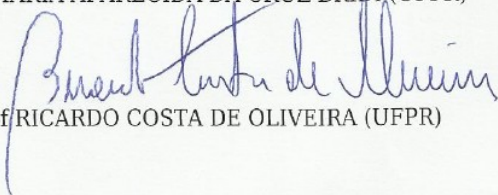
Curitiba, 08 de Abril de 2016.


Prof MARIA TARCISA SILVA BEGA (UFPR)
(Presidente da Banca Examinadora)


Prof EMIR SIMÃO SADER (UERJ)


Prof LENIR APARECIDA MAINARDES DA SILVA (UEPG)


Prof MARIA APARECIDA DA CRUZ BRIDI (UFPR)


Prof RICARDO COSTA DE OLIVEIRA (UFPR)

À pessoa que está e sempre estará acima de
qualquer grau acadêmico: minha mãe Neide!

Agradecimentos

O título de Doutor – maior título acadêmico outorgado por uma universidade, diga-se de passagem – é atribuído àqueles que tiveram sua tese avaliada por uma banca qualificada e que após a aprovação desta, recebe, merecidamente, esse altíssimo grau acadêmico.

A história da pós-graduação no Brasil mostra que os cursos de mestrado e doutorado constituem um lugar privilegiado de produção do conhecimento que, desde a sua origem, foi – e ainda continua sendo – inacessível para a grande maioria da população deste país que sempre foi um terreno fértil para a proliferação e pulverização de títulos; desde os “coronéis” da República Velha que nunca cursaram uma Academia Militar até os graduados em Medicina ou Direito – o que não é uma exclusividade brasileira – que, em pleno século XXI, continuam sendo considerados “doutores”, sem terem, necessariamente, cumprido os pré-requisitos formais necessários para a obtenção deste título.

Este lugar privilegiado de produção do conhecimento – fruto da seriedade com que as políticas públicas para o setor tomaram nesses mais de 40 anos – possui reconhecimento por parte da comunidade científica, nacional e internacional. Sucesso que se deve a uma atuação efetiva do Estado brasileiro, inserido num contexto de um projeto de nação baseado no desenvolvimentismo e em pressupostos da teoria do capital humano e da meritocracia. A formação de recursos humanos de alto nível era vista como necessária para o desenvolvimento, considerando sua essencialidade para o sucesso do projeto de modernização em curso. Tal projeto, embora tenha seus méritos, no sentido de ter conferido uma expansão quantitativa à pós-graduação nacional deixou, por muito tempo a maioria da população de fora desse “lugar privilegiado de produção do conhecimento”. Mas, quando passamos dos critérios quantitativos para os qualitativos, surge a questão tão cara para qualquer analista de políticas públicas: Há como pensar em qualidade sem inclusão?

Felizmente, faço parte de uma geração que viu essa palavra “inclusão”, cada vez mais ser discutida e posta em prática – mesmo não havendo consenso em relação aos caminhos apontados para sua efetivação – e que, apesar de todas as dificuldades, nos últimos anos, passou a ter mais acesso a esta “honraria”, antes tão distante e inacessível para a imensa maioria. Faço parte de uma geração que viu o número de mestres e doutores se multiplicar nos últimos anos. Mesmo sabendo que há um longo caminho ainda pela frente para atingirmos os patamares de países ditos “mais avançados”, científica e tecnologicamente, é inegável que tudo isso é fruto de uma escolha política.

Escolha política que vê o investimento na pós-graduação e na geração de conhecimento como de fundamental importância para o País. Como dito, ainda há muitos desafios, como ampliar a inclusão – ainda uma palavra descolada da realidade em muitas universidades, e, ainda inacessível para muitos – promover a desconcentração dos programas de pós-graduação, etc. Mas, para aqueles que se lembram, como eu, e como mostram os números, o quadro da pós-graduação no Brasil é hoje muito mais alentador que nos anos 1990.

Durante os quatro anos de doutorado, pude usufruir, durante três anos, de uma bolsa de estudos concedida pela CAPES, sem a qual, o sonho do doutorado jamais teria se tornado uma realidade para mim. Benefício que, aliás, foi estendido a, praticamente, todos os outros estudantes da minha turma de 2012, algo impensável décadas atrás.

Portanto, cabe aqui o meu primeiro agradecimento institucional: À CAPES, pela bolsa de estudos do doutorado que me permitiu concluir esta “tarefa”. Como “recém-doutor”, um dos compromissos que assumo é lutar para atingirmos patamares cada vez mais elevados, contribuir para a ciência, não apenas quantitativamente mas qualitativamente, o que inclui, como citado anteriormente, lutar para que essa “inclusão” se efetive de fato.

À todos os professores que tive durante essa “jornada” – desde os professores do Ensino Fundamental, do Ensino Médio, da Graduação e da Pós-graduação. Aos professores da Universidade Federal do Paraná (UFPR), em especial aos professores do Departamento de Ciências Sociais (DECISO), que tive a honra de conhecer durante a graduação em Ciências Sociais, em especial ao querido professor Dimas Floriani e ao professor Ricardo Costa de Oliveira, um grande amigo que sempre esteve presente nessa caminhada, da graduação à Pós-graduação. Aos professores do Programa de Pós-graduação em Educação, em especial à minha orientadora no Mestrado, Andréa Barbosa Gouveia.

À todos aqueles ligados ao Programa de Pós-graduação em Sociologia (PGSOCIO), do qual passei a fazer parte em 2012, ao pessoal do grupo de pesquisa “Políticas Sociais: análise comparada das experiências brasileiras” e, em especial à professora Maria Tarcisa Silva Bega, minha orientadora.

Aos professores da banca de qualificação: Ricardo Costa de Oliveira, Maria Aparecida da Cruz Bridi e Samira Kauchakje por terem compartilhado comigo um pouco da sua vasta experiência, cujas contribuições foram fundamentais para dar prosseguimento ao trabalho. E aos professores Dr. Emir Sader e Prof.^a Dra. Lenir Mainardes por terem aceitado participar da banca de defesa. Pelo exame cuidadoso da proposta e pelas relevantes observações quanto ao encaminhamento do estudo: Meu muito obrigado a todos vocês!

E, é claro, àqueles que foram a “fonte de inspiração” desta tese: Os professores da rede estadual pública de educação do Paraná, efetivos e temporários. Ao longo da história, a escola pública teve um destacado papel, considerada como a responsável pela transmissão de conhecimentos através de um corpo docente que, no entanto, nunca recebeu a devida atenção, principalmente, no sentido de garantir melhores condições para o exercício da sua profissão. Constatação que ganha respaldo ao analisarmos as últimas pesquisas sobre o professor da educação básica pública brasileira que têm revelado um quadro de profundas desigualdades, que se expressam tanto em relação à formação quanto a remuneração dos professores, o que confirma a necessidade de políticas que promovam uma melhor equalização na distribuição dos recursos e garantam a oferta de um ensino público com qualidade. As condições apontadas para uma concreta e efetiva valorização dos professores configuram o maior peso no cálculo do custo-aluno e têm, ao longo dos anos, sido alvo de controvérsias, resistências e até mesmo de conflitos, por parte das diferentes esferas governamentais, como o lamentável (para dizer o mínimo) fato ocorrido durante a greve de professores no dia 29 de abril de 2015. O sonho de uma escola pública de qualidade passa, necessariamente pela implementação de políticas públicas que priorizem os investimentos para a melhoria das condições de trabalho, infra-estrutura das escolas e valorização da atividade docente com salários à altura da competência e da relevância social e política dos professores para a formação de crianças, jovens e adultos. Espero que esse trabalho possa contribuir de alguma forma para a realização desse sonho compartilhado por todos nós.

Igualmente importante destacar que, quando “terminamos” um trabalho que exigiu um alto grau de dedicação e comprometimento, prazeroso, porém, por horas exaustivo, como foi a construção dessa tese de doutorado é impossível não lembrar daqueles(as) que tornaram essa “caminhada” um pouco mais fácil. Não fosse por eles, o adjetivo anteriormente mencionado (exaustivo) certamente teria um peso ainda maior.

À minha mãe, Neide, sempre presente com seu apoio incondicional.

À todos os meus amigos e colegas, em especial: Luis Gustavo Harthenthal (Cacs), Talita, Rodrigo Fraiz, Sheynna, Marcelo (Ripa), Mari, Guilherme, Haiduke, Noga, Gisela, Luciano ... (e aos demais também, que só não tiveram seus nomes citados devido à “correria” e à, clássica, desatenção do autor), pelos alegres e divertidos momentos de “fuga” que propiciaram um alento em meio a esta “prazerosa correria”. Tenham a certeza que todos vocês também tiveram um destacado papel nessa conquista.

“Porque os homens, quase sempre, caminham por estradas batidas por outros e agem por imitação. Mesmo sem conseguir repetir completamente as mesmas experiências, nem acrescentar às virtudes de quem imita, deve um homem prudente utilizar os caminhos já traçados pelos grandes. Sendo excelentíssimo imitador, se não alcançar o sucesso, que, ao menos, aprenda alguma coisa. Como o arqueiro prudente que vendo que seu objetivo está longe demais e conhecendo o próprio arco, mira bem mais alto do que o alvo.”
(O príncipe – MAQUIAVEL)

Resumo

A tese analisa o processo de valorização da carreira dos professores estaduais da rede pública de ensino do Paraná em dois períodos distintos: os últimos quatro anos do governo de Roberto Requião de Mello e Silva, do PMDB, assim como, também, os primeiros quatro anos do governo de Carlos Alberto Richa, do PSDB. Considerando a valorização da carreira docente como uma política de responsabilidade do Estado e, apesar da sua concretização envolver muitos fatores, utilizamos como variável principal de análise, a contratação de professores temporários (PSS), prática recorrente nos dois governos analisados, os quais implementaram modelos de gestão pública diferentes que influenciam diretamente a execução das políticas públicas – as quais são analisadas, desde a sua gênese, durante o primeiro governo Vargas, às diversas transformações pelas quais passaram – e, conseqüentemente, as condições de trabalho do funcionalismo público em geral e, em especial dos professores, objeto maior de estudo da presente tese, que, apesar de terem tido, no período analisado, um ganho real em seus vencimentos, também tiveram a ampliação do quadro de professores temporários.

A análise dos dados revela que a ausência de vínculo com o Estado os priva, ainda, de muitos direitos. Diferenciação que caracterizaria um tipo de precariedade intitulada como precariedade objetiva, que estaria relacionada, entre outros fatores, a um nível reduzido de direitos. Além disso, também comporta outra dimensão de precariedade, a subjetiva, relacionada, também, entre outros fatores, às motivações e recompensas intrínsecas decorrentes desta situação de trabalho. Esta precariedade em que se encontra o professor temporário do Paraná fica ainda mais evidente ao aprofundarmos a análise das suas condições de trabalho, em especial as variáveis lotação e remoção, uma vez que na amostra analisada, os colégios das regiões periféricas das três maiores cidades do Paraná, as horas-aula disponíveis acabam sendo preenchidas, majoritariamente, por professores temporários, sendo, na maioria das vezes, sua única opção. Desta forma, constata-se que a realidade educacional destas regiões periféricas oculta desigualdades ainda muito maciças, aprofundadas pela política educacional adotada nos dois governos que não têm levado em conta a relação existente entre valorização do trabalho docente e qualidade de ensino.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Política Comparada, Precarização do Trabalho Docente.

Abstract

The thesis analyzes the career of the valuation of the state public school teachers Paraná teaching in two distinct periods: the last four years the government of Roberto Requião de Mello e Silva, of the PMDB, and also the first four years the government of Carlos Alberto Richa, of the PSDB. Considering the value of the teaching profession as a state responsibility policy and, despite its achievement involves many factors, used as the main variable analysis, hiring temporary teachers (PSS), a recurring practice in the two governments analyzed, which have implemented models different public management that directly affect the implementation of public policies - which are analyzed since its genesis during the first Vargas government, the various transformations in - and therefore the working conditions of the civil service in general and in particular teachers, larger object of study of this thesis, which, despite having been in the period analyzed, a real gain in their salaries, were also expanding the framework of temporary teachers.

Data analysis revealed that the lack of connection with the State deprives also many rights. Differentiation that characterize a type of precarious titled objective insecurity, which is related, among other factors, to a reduced level of rights. It also involves another dimension of precariousness, the subjective, also related, among other factors, the intrinsic motivations and rewards resulting from this work situation. This precariousness that is the temporary Paraná teacher is even more evident to deepen the analysis of working conditions, particularly those variables stocking and removal, since the sample analyzed, the schools of the border regions of the three largest cities Paraná, the class hours available end up being filled, mostly by temporary teachers, and, in most cases, your only option. Thus, it appears that the educational reality of these peripheral regions hidden yet very massive inequalities deepened by the educational policy adopted in the two governments have not taken into account the relationship between recovery of teaching and teaching quality.

Keywords: Public Policy, Comparative Politics, Precariousness of Teaching Work.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES:

Figura 1: Composição dos Recursos do Fundeb.....	149
Figura 2: Programas do Plano Plurianual 2008 – 2011.....	182
Figura 3: Organograma das Secretarias Ditribuídas Por Área de Interesse.....	201
Figura 4: Matrícula Geradora de Recursos 2010 a 2014 no Paraná.....	238
Figura 5: Mapa dos Bairros da Cidade de Curitiba.....	265
Figura 6: Mapa dos Bairros da Cidade de Londrina.....	272
Figura 7: Mapa dos Bairros da Cidade de Maringá.....	274
Gráfico 1: Taxa de Formalização do Mercado de Trabalho no Brasil (População com Carteira Assinada/População Ocupada).....	105
Gráfico 2: Taxa De Desemprego Média Brasileira (em Percentagem): 1995 – 2014.....	105
Gráfico 3: Salário Mínimo Real e Nominal no Brasil (em R\$).....	107
Gráfico 4: Evolução do Salário Mínimo Real e dos Índices de Gini da Distribuição da Renda Domiciliar Per Capita e do Rendimento do Trabalho Principal Brasil – 1992 a 2012.....	108
Gráfico 5: Emprego Público em Relação ao Total de Ocupados (em %) 1995-2005.....	121
Gráfico 6: Evolução do Quantitativo de Servidores Civis Ativos do Poder Executivo Federal (1995-2009).....	126
Gráfico 7: Ingresso no Serviço Publico Federal por Concurso Público – Nível de Escolaridade 1995 – 2010.....	127
Gráfico 8: Evolução do Número de Servidores Públicos Estaduais, Por Vínculo Empregatício – Brasil – 2012-2014.....	128
Gráfico 9: Evolução do Número de Servidores Públicos Municipais, segundo o Vínculo Empregatício – Brasil – 1999/2014.....	129
Gráfico 10: Ranking dos Salários (em R\$) em Todo O País no Ano de 2008.....	160
Gráfico 11: Evolução do Piso Salarial Nacional do Magistério (em R\$) - 2009 – 2014.....	170
Gráfico 12: Componentes da Remuneração Docente (Salário Base + Gratificações) – QPM – Outubro De 2010.....	252

Gráfico 13: Componentes da Remuneração Docente (Salário Base + Gratificações) – PSS – Outubro de 2010.....	253
--	-----

LISTA DE QUADROS:

Quadro 1: Propostas de Flexibilização das Relações de Trabalho Pautadas Durante o Governo F.H.C.....	102
Quadro 2: Variáveis Observadas na Comparação dos Modelos de Administração Pública Gerencial e Societal.....	177
Quadro 3: Critérios de Consideração dos Alunos na Distribuição dos Recursos do FUNDEB.....	235
Quadro 4: FUNDEB: Fatores de Ponderação (2007 – 2014).....	236
Quadro 5: Tipo de Admissão/Ingresso e Acesso.....	243
Quadro 6: Formas de Progressão na Carreira.....	244
Quadro 7: Componentes do Vencimento (Gratificações).....	247
Quadro 8: Jornada de Trabalho.....	254
Quadro 9: Componentes de Estímulo à Formação.....	255
Quadro 10: Componentes de Condições de Trabalho (Férias e Recessos, Licenças e Afastamentos Previstos).....	256
Quadro 11: Relações Com a Entidade de Classe.....	259
Quadro 12: Componentes de Condições de Trabalho (Lotação, Transferência e Remoção).....	263

LISTA DE TABELAS:

Tabela 1: Docentes da Educação Básica – Salário e Regime de Contratação, Brasil, 2007.....	73
Tabela 2: Empregados Públicos no Trabalho Principal, por Categoria do Emprego, no Brasil — 1995-1999.....	116
Tabela 3: Emprego Público em Relação ao Total de Ocupados (em %) América Latina nos Anos 2000, 2002, 2004 e 2006.....	122
Tabela 4: Trabalhadores Públicos Estatutários e Trabalhadores Públicos com e Sem Carteira – Brasil.....	124
Tabela 5: Ingressos no Serviço Público por Meio de Concurso 1995 – 2002.....	125
Tabela 6: Remunerações Mensais de Professores no Início e no Topo da Carreira do Magistério no Ensino Médio (US\$) em Diversos Países Selecionados – 2007.....	154
Tabela 7: Salário Médio (em R\$) das Demais Ocupações (Exceto Professores) – Por Região.....	157
Tabela 8: Salário Médio (em R\$) - Professores da Educação Básica - Rede Pública Não-Federal.....	158
Tabela 9: Taxa de Inflação e Crescimento dos Salários Médios entre 2003 e 2008.....	160
Tabela 10: Salários Mensais Para Algumas Profissões, Segundo a Pnad de 2001 e 2006 (Valores Nominais).....	161
Tabela 11: Estatísticas do Rendimento Mensal de Professores, Segundo o Nível de Ensino no Qual o Professor Exerce a Atividade, a Região e a Escolaridade (em Reais).....	163
Tabela 12: Salário Médio (em R\$) - Professores da Educação Básica - Rede Estadual.....	164
Tabela 13: Remuneração e Jornada de Trabalho das Carreiras do Magistério Público da Educação Básica (Redes Estaduais) 2012 – 2014.....	167
Tabela 14: Evolução dos Valores do Salário Mínimo e do PSPN de 2008 a 2014.....	169
Tabela 15: Evolução da Receita Corrente Líquida (RCL) do Paraná (2007 – 2010).....	186
Tabela 16: Execução do Orçamento do Estado do Paraná: Despesas Selecionadas (2007-2010). Valores Percentuais.....	186
Tabela 17: Recursos do FUNDEF do Estado do Paraná 2005 a 2006.....	192
Tabela 18: Recursos do FUNDEB do Estado do Paraná 2009 a 2010.....	192

Tabela 19: Evolução da Receita Corrente Líquida (RCL) do Paraná (2011 – 2014).....	206
Tabela 20: Execução do Orçamento do Estado do Paraná: Despesas Seleccionadas (2010-2014). Valores Percentuais.....	206
Tabela 21: Despesas Efetuadas com Contratação Por Tempo Determinado (2011 – 2014).....	207
Tabela 22: Comparação: Salário Docente Estadual X Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) – 2011 a 2014 – (EM R\$).....	217
Tabela 23: Média Relativa ao Número de Professores QPM (2007 a 2014) Calculada com Base na Variação ao Longo dos Meses.....	227
Tabela 24: Média Relativa ao Número de Professores PSS (2007 A 2014) Calculada com Base na Variação ao Longo Dos Meses.....	228
Tabela 25: Porcentagem de Professores Efetivos (QPM) E Temporários (PSS) nos Governos Requião (2007 A 2010) e Richa (2011 a 2014).....	229
Tabela 26: Evolução da Receita Corrente Líquida (RCL) – Paraná (2007 – 2014).....	230
Tabela 27: Execução do Orçamento do Estado do Paraná: Despesas com Educação no Governo Requião (2007-2010).....	231
Tabela 28: Execução do Orçamento do Estado do Paraná: Despesas com Educação no Governo Richa.....	231
Tabela 29: Despesas (em R\$) com Capacitação Realizadas com Recursos do FUNDEB.....	232
Tabela 30: Demonstrativo das Despesas Realizadas com Recursos do FUNDEB (em R\$).....	233
Tabela 31: Professores PSS: Demonstrativo das Despesas (em R\$) Realizadas com Recursos do FUNDEB – 2008 a 2014.....	234
Tabela 32: Professores QPM: Demonstrativo das Despesas (em R\$) Realizadas com Recursos do FUNDEB – 2008 A 2014.....	234
Tabela 33: FUNDEB: Valor Anual por Aluno Estimado – 2014.....	237
Tabela 34: FUNDEB – Matrícula Geradora de Recursos 2010 a 2014 no Paraná.....	238
Tabela 35: Remuneração – Professores PSS (2014) segundo a Escolaridade.....	246
Tabela 36: Cargos X Custos Da Remuneração Docente (Efetivos e Temporários) – Outubro de 2010.....	250

Tabela 37: Distribuição de Horas-Aula em Escolas Selecionadas de Bairros da Região Central de Curitiba.....	266
Tabela 38: Distribuição de Horas-Aula em Escolas Selecionadas de Bairros da Região Periférica de Curitiba.....	266
Tabela 39: Horas-Aula Disponíveis Para Remoção – Por Disciplina – em Bairros da Região Central e Periférica de Curitiba	267
Tabela 40: Distribuição de Professores Por Vínculo (QPM e PSS) em Escolas Selecionadas de Bairros da Região Central de Curitiba.....	270
Tabela 41: Distribuição de Professores Por Vínculo (QPM e PSS) em Escolas Selecionadas de Bairros da Região Periférica de Curitiba.....	271
Tabela 42: Distribuição de Professores Por Vínculo (QPM e PSS) em Escolas Selecionadas de Bairros da Região Central de Londrina.....	272
Tabela 43: Distribuição de Professores Por Vínculo (QPM e PSS) em Escolas Selecionadas de Bairros da Região Periférica de Londrina.....	273
Tabela 44: Distribuição de Professores Por Vínculo (QPM e PSS) em Escolas Selecionadas de Bairros da Região Central de Maringá.....	274
Tabela 45: Distribuição de Professores Por Vínculo (QPM e PSS) em Escolas Selecionadas de Bairros da Região Periférica de Maringá.....	275

LISTAS DAS PRINCIPAIS ABREVIATURAS E SIGLAS:

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

AEN – Agência Estadual de Notícias

AGU – Advocacia Geral da União

ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

APP – Associação dos Professores do Paraná (Sindicato dos Trabalhadores da Educação do Paraná)

ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil

BM – Banco Mundial

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CAPs – Caixas de Aposentadoria e Pensões

CAQi – Custo-Aluno Qualidade Inicial

CEDAM – Centro de Desenvolvimento da Administração Pública

CEE-PR – Conselho Estadual de Educação do Paraná

CEPA – Comissão de Estudos e Projetos Administrativos

CEPPPE – Centro de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas de Educação

CFSPC – Conselho Federal do Serviço Público Civil

CGU – Controladoria Peral da União

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CMA – Coordenação de Monitoramento e Avaliação

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CNC – Confederação Nacional do Comércio

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

COHAB-PR – Companhia de Habitação do Paraná

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

COMESTRA – Comissão de Estudos Técnicos para a Reforma Administrativa

CONSED – Conselho dos Secretários Estaduais de Educação

COSB – Comissão de Simplificação Burocrática

CPS – Coordenação Geral de Planejamento Setorial
CRES – Contratação de pessoal sob regime especial
CTASP – Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DASP – Departamento de Administração do Serviço Público
DECISO – Departamento de Ciências Sociais
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EJA – Educação de Jovens e Adultos
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIA – Fundo da Infância e Adolescência
FINSOCIAL – Fundo de Investimento Social
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDE – Fundo Nacional para o Desenvolvimento do Ensino
FNE – Fórum Nacional de Educação
FUNCEP – Fundação Centro de Formação do Servidor Público
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e Valorização do Magisterio

FUNSAUDE – Fundo Estadual de Saúde
GRH – Gestão de recursos humanos
IAPAR – Instituto Agrônômico do Paraná
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IES – Instituições de Ensino Superior
IFES – Institutos Federais de Educação Superior
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba

IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LOA – Lei Orçamentária Anual

MARE – Ministério da Administração e da Reforma do Estado

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC – Ministério da Educação

MES – Ministério da Educação e Saúde

MESP – Ministério da Educação e Saúde Pública

MP – Ministério Público

MTIC – Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio

NINSOC – Núcleo de Gestão de Informações Sociais

NUPE – Núcleo de Pesquisa em Política, Gestão e Financiamento da Educação (UFPR)

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico

O.I.T – Organização Internacional do Trabalho

PCCS – Plano de Cargos, Carreiras e Salários

PDE-PR – Programa de Desenvolvimento Educacional do Paraná

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PDT – Partido Democrático Trabalhistas

PEPR – Professores contratados pelo Paranaeducação

PEPE – Pedagogos contratados pelo Paranaeducação

PGSOCIO – Programa de Pós-graduação em Sociologia

PIB – Produto Interno Bruto

IBID – Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência

PIS – Programa de Integração Social

PLADEPE – Plano de Desenvolvimento de Pessoal da Educação

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNATE – Programa Nacional ao Transporte do Escolar

PPA – Plano Plurianual

PR – Paraná

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSPN – Piso Salarial Profissional Nacional

PSS – Processo Seletivo Simplificado

PT – Partido dos Trabalhadores

QPM – Quadro Próprio do Magistério (Paraná)

QPM-E – Especialistas do Quadro Próprio do Magistério

QPPE – Quadro Próprio do Poder Executivo

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

RCL – Receita Corrente Líquida

REPR – Regime Especial-Professor

REUNI – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SAF – Secretaria de Administração Federal

SBPC – Sistema Brasileiro de Proteção Social

SEDAP – Secretaria de Administração Pública da Presidência da República

SEEC – Secretaria Estadual de Educação e Cultura

SEED-PR – Secretária de Estado da Educação do Paraná

SEJU – Secretária de Estado da Justiça e Cidadania

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte

SESC – Serviço Social do Comércio

SESP – Secretaria de Estado de Segurança Pública

SESI – Serviço Social da Indústria

SEST– Serviço Social dos Transportes

SM – Salário Mínimo

STF – Supremo Tribunal Federal

SUS – Sistema Único de Saúde

UAB – Universidade Aberta do Brasil

UGCG – Unidade de Gerenciamento dos Contratos de Gestão

UNDIME – União dos dirigentes Municipais de Educação

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura

UNESP – Universidade Estadual Paulista

UNICAMP – Universidade estadual de Campinas

USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	25
ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS E CONSIDERAÇÕES SOBRE OS PROCEDIMENTOS DA PESQUISA.....	35
CAPÍTULO 1. ENTRE RUPTURAS E CONTINUIDADES: AS “TRANSFORMAÇÕES” DO MODELO DE ESTADO E SUA INTERFERÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E NO FUNCIONALISMO PÚBLICO BRASILEIRO.....	45
1.1. A Intitucionalização do Estado Moderno no Brasil: Cidadania, Wellfare State e Políticas Públicas.....	46
1.1.1. O Estado de Bem-Estar Social: as contribuições do modelo liberal e a “essencialização” do conceito de cidadania.....	48
1.2. O Estado de Bem-Estar Social, Cidadania e Direitos Sociais no Brasil.....	55
1.2.1. O Sistema Brasileiro de Proteção Social.....	59
1.2.2. Direitos Incondicionais de Cidadania Social.....	61
1.2.2.1. <i>Políticas Públicas de Educação e Trabalho Docente no Brasil.....</i>	<i>62</i>
1.3. Gênese e transformações do Serviço Público no Brasil.....	76
1.3.1. Insulamento burocrático e Funcionalismo público no Brasil.....	83
1.3.2. Governos Militares e Funcionalismo público no Brasil: Administração para o desenvolvimento.....	88
1.3.3. O processo de Redemocratização: Novos rumos para o funcionalismo público.....	94
CAPÍTULO 2. NOVOS “RÓTULOS” PARA OS MESMOS PROBLEMAS? “NEOLIBERALISMO” E “PÓS-NEOLIBERALISMO” E SUAS INFLUÊNCIAS NO FUNCIONALISMO PÚBLICO E NO TRABALHO DOCENTE.....	100
2.1. As Políticas Públicas de Emprego e Trabalho.....	101
2.2. (Re)definindo e (Des)regulamentando o trabalho no Funcionalismo Público: “Crise do Espírito De Serviço Público”.....	112
2.2.1. O trabalhador temporário e outras formas de precarização no funcionalismo público.....	132
2.2.1.1. <i>O exemplo emblemático do Paraná na década de 1990: A terceirização via Serviços Sociais Autônomos no governo Jaime Lerner.....</i>	<i>136</i>
2.3. Pós-Neoliberalismo: Ruptura ou Adaptação?.....	143
2.4. (Re)definindo e (Des)regulamentando o Trabalho Docente: A Política de Valorização do Magistério Público Da Educação Básica.....	147
CAPÍTULO 3. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NOS GOVERNOS REQUIÃO E RICHA	175
3.1. Roberto Requião de Mello e Silva.....	180
3.1.1. Trajetória Política.....	180
3.1.2. Gestão Pública	183
3.1.3. Políticas Públicas de Educação e Trabalho Docente	190
3.2. Carlos Alberto Richa.....	199
3.2.1. Trajetória Política.....	199

3.2.2. Gestão Pública.....	201
3.2.3. Políticas Públicas de Educação e Trabalho Docente	210
CAPÍTULO 4. A CONTRATAÇÃO DE PROFESSORES TEMPORÁRIOS COMO VARIÁVEL DE ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NOS GOVERNOS REQUIÃO E RICHÁ.....	221
4.1. O professor temporário (PSS) no Paraná: o papel e escolha política dos governos Requião (2007 – 2010) e Richa (2011 – 2014).....	226
4.2. A precariedade objetiva do professor temporário (PSS) no Paraná.....	241
4.3. A precariedade subjetiva do professor temporário (PSS) no Paraná.....	260
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	281
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	289
ANEXOS.....	305

INTRODUÇÃO

A tese analisa, comparativamente, como vem sendo feito o processo de valorização da carreira dos professores estaduais da rede pública de ensino do Paraná, a maior categoria de funcionários públicos do estado, em dois períodos distintos: os últimos quatro anos do governo de Roberto Requião de Mello e Silva, do PMDB, assim como, também, os primeiros quatro anos do governo de Carlos Alberto Richa, do PSDB. Considerando a valorização da carreira docente como uma política pública de Estado e, apesar da sua concretização envolver muitos fatores – como formação inicial e continuada, condições de trabalho, remuneração e carreira, entre outras – utilizaremos como variável principal de análise, a contratação de professores temporários (PSS), prática recorrente nos dois governos aqui analisados.

Ao partirmos do princípio que o Estado – ente abstrato cujas ações se efetivam através de seus servidores – é necessário para a maioria da população, e que suas ações se dão, principalmente, através dos serviços públicos prestados; sejam eles da área da saúde, educação, saneamento, segurança, etc, é fundamental que esses serviços sejam prestados com qualidade, a qual está diretamente relacionada à valorização de seus servidores.

O recorte temporal da pesquisa, que engloba o último mandato do governador Requião (2007-2010), assim como o primeiro mandato do governador Beto Richa (2011 – 2014), visa compreender os impactos dessa transição de governo para os professores do estado, através da análise das variáveis que compõem suas condições de trabalho. Condições estas que são consideradas fundamentais para uma concreta e efetiva valorização dos professores mas que, por configurarem o maior peso no cálculo do custo-aluno, têm sido alvo de controvérsias, resistências e até mesmo de conflitos, por parte das diferentes esferas governamentais.

Como se procura demonstrar ao longo da tese, trata-se de governos com perfis distintos, nos quais a execução das políticas reflete a forma como os dois governos concebiam o papel do Estado naquele contexto.

É importante destacar também que quando usamos o termo “transição”, estamos nos referindo, na verdade, a uma adequação, uma vez que nunca houve, de fato, um rompimento com o que se convencionou chamar “modo de produção” (“liberal-capitalista”). Esta adequação, ao longo da história, recebeu diferentes denominações e sempre representou, antes de tudo, nos termos de Gray (1998), um projeto “orquestrado” pela democracia liberal que significou, em termos gerais, um esforço de reconstrução econômica, moral e política. Também pode ser entendida como um grande “acordo” entre classes, que propiciou uma fase

de prosperidade, visando, tão somente, o fortalecimento do sistema. Nestes termos, o próprio Estado de Bem-Estar Social¹ pode ser entendido dessa forma.

Nesse contexto, passados pouco mais de uma década do século XXI, o Brasil, assim como outros países da América Latina – dentre os quais, Argentina, Uruguai, Venezuela, Bolívia e Equador – se insere numa “nova” adequação, ou fase, do capitalismo mundial, que alguns teóricos recentes passaram a denominar como “Pós-Neoliberalismo”. Fase esta que evidencia, ainda que sob diferentes perspectivas ideológicas, a retomada do papel do Estado como indutor do crescimento econômico e da distribuição de renda, assim como um maior investimento em políticas sociais. Características que contrastam com a fase anterior, marcada por um Estado mínimo, a favor da centralidade do mercado e que promoveu, entre outras medidas, a privatização de empresas estatais – que ocasionou, no Brasil, a demissão de mais de meio milhão de trabalhadores do setor público – e a submissão da política externa às orientações de organismos internacionais, como o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI). Tais medidas acarretaram, entre outros resultados, como analisado por Gilberto Dupas (2004), uma grave regressão social e econômica, assustadores índices de desemprego e um dos maiores processos de concentração de renda e riqueza e, conseqüentemente, uma agudização da exclusão social. Para o trabalhador, de uma maneira geral, isso representou uma enorme queda na participação do rendimento do trabalho de 50% do PIB para menos de 40%, além de uma crescente precarização das relações de trabalho, com a expropriação de direitos essenciais dos trabalhadores – a começar pelo contrato formal de trabalho (POCHMAN, 2010).

Resultados estes que trariam graves conseqüências para o funcionalismo público brasileiro – como será analisado nos capítulos 1 e 2 – fortalecido na Constituição Federal de 1988, através de garantias constitucionais, como um regime jurídico único, estabilidade e um sistema de carreiras. Avanços que, já nos governos seguintes a sua implementação, em especial na década de 1990, passariam por um enfraquecimento.

¹ Para GOMES (2005), a definição de *welfare state* pode ser compreendida como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir uma certa "harmonia" entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente. A expressão Estado de bem-estar foi inicialmente difundida na Inglaterra pelos meios jornalísticos. No entanto, a expressão só tomaria importância no período pós-II Guerra Mundial. Estado de bem-estar significaria, então, uma proposta institucional nova de um Estado que pudesse implementar e financiar programas e planos de ação destinados a promover os interesses sociais coletivos dos membros de uma determinada sociedade. O Estado de bem-estar, posterior à década de 1950, pode ser considerado uma concepção mais avançada dos chamados "serviços sociais" que foram promovidos, por exemplo, em países como a Alemanha de Bismarck no século XIX, durante período de intensa industrialização.

Esse “desmonte” do funcionalismo público – que sofreu muita resistência – atingiu o seu apogeu no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), notadamente após a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), de 1995, marco formal de assunção do “modelo neoliberal” no Brasil e que modificou substancialmente a estrutura do Estado e definiu as diretrizes e a nova configuração que este deveria assumir a partir de então. De acordo com os reformistas, era necessário que o aparelho estatal se “modernizasse”, através de processos gerenciais, como a terceirização de atividades, e de reorganização territorial como a descentralização, a fim de poder atender à demanda por serviços públicos sociais com mais eficiência, meta que seria atingida através, principalmente, das entidades públicas não-estatais, de forma competitiva.

Considerando que o objeto de estudo da presente tese são os professores da rede estadual pública do Paraná, é importante destacar que este modelo federal é replicado nas instâncias estaduais e, apesar de o governo Jaime Lerner – que governou o Paraná de 1995 a 2002 – não fazer parte do recorte temporal da presente pesquisa, também é oportuno mencionar, em termos de contextualização, que a proposta de Reforma do Estado, preconizada por Bresser Pereira, encontrou terreno fértil no Paraná, durante os dois mandatos do referido governador. Assim, tendo por base, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995 – que alterou profundamente as políticas públicas de corte social em nível federal – o referido governo estabeleceu várias medidas no quadro das políticas sociais públicas do Estado e, para tanto, implementou inúmeros programas criando os então chamados serviços sociais autônomos², a exemplo do Parana Previdência, o Parana Rural, o Parana Turismo, o Parana Cidade e o Parana Educação, entre outros; seguindo os moldes do que vinha sendo implementado em nível federal. O que trará – como será analisado no capítulo 2 – importantes desdobramentos para as políticas públicas e para o funcionalismo público do estado, que vivenciou um processo de sucateamento dos seus serviços, que se materializou, principalmente através da precarização das condições de trabalho de seus servidores.

A visão de Estado mínimo, na qual o Estado não existe para atender as necessidades da maioria da população, visão esta que prevaleceu durante os dois mandatos do então governador Jaime Lerner, contribuiu para o seu desgaste político e para que seu sucessor fosse

² Embora o modelo de Serviço Social Autônomo tenha sido criado na década de 1940, consistente com a visão corporativa de Estado introduzida pelo Estado Novo, o modelo adotado no Paraná segue à risca o preconizado no Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE), de 1995, sendo definido, de acordo com Borges (2011, p. 142), como “Pessoa jurídica de direito privado, sob a modalidade de serviço social autônomo, sem fins lucrativos, de interesse coletivo, com a finalidade de auxiliar na gestão pública do Estado, através de assistência institucional, técnico-científica, administrativa, da aplicação de recursos orçamentários destinados pelo Governo do Estado, bem como da captação e gerenciamento de recursos de entes públicos e particulares nacionais e internacionais”.

um político que demonstrasse – pelo menos ao nível discursivo – comprometimento com as políticas sociais e com o esforço de reconstrução do estado.

É nesse contexto, com a eleição de governos com ênfase em políticas redistributivas, a partir dos anos 2000, que colocariam em xeque as propostas para acelerar o ritmo das reformas liberalizantes – denominado por alguns teóricos como “pós-neoliberal” – que assume o governo do Paraná, em 2003, o Peemedebista Roberto Requião, cujas propostas de governo se alinhavam às do, também eleito, presidente da República Luis Inácio Lula da Silva (PT), fazendo com que voltasse à pauta, no Paraná, o debate sobre o papel do Estado no estímulo ao desenvolvimento econômico-social.

Roberto Requião (PMDB) assume seu segundo mandato a frente do governo do Paraná em janeiro de 2003 e em 2006 é reeleito para ocupar seu terceiro mandato, ocupando o cargo até 2010. Durante a sua gestão, o funcionalismo público paranaense passaria por uma reestruturação que incluiria, dentre outras medidas: reposição das perdas salariais acumuladas nos anos anteriores (relativo às categorias dos professores da rede pública e das universidades estaduais, policiais militares e civis); implementação e/ou reformulação de planos de carreira e salários; reinstituição dos concursos públicos – praticamente inexistentes na gestão Lerner – como forma de ingresso no funcionalismo público estadual.

Certamente, conquistas como estas representam um avanço importante no campo das políticas públicas e dos direitos sociais (assegurados pela Constituição Federal de 1988). No entanto, uma das hipóteses levantadas na presente tese é que nos oito anos de governo, e mais especificamente nos quatro anos aqui analisados, é que uma das características do modelo antigo – neoliberal – se manteve, ou seja: a adoção de alternativas de sub-contratação de serviços, envolvendo empresas privadas, cooperativas de trabalhadores, organizações não-governamentais e um crescente número de servidores públicos contratados por tempo determinado.

Ou seja, os dados apresentados demonstram que a materialização deste “novo” Estado – que se dá, entre outras formas, através de seus servidores públicos – teve forte participação de servidores, em especial professores, com contratos temporários de trabalho.

De qualquer forma, o governador Requião – que já havia se afastado do cargo para disputar uma vaga no senado – não conseguiu eleger o candidato apoiado por ele (Osmar Dias, do PDT) nas eleições de 2010 – ao contrário do que ocorreria em nível federal, com a eleição da presidente Dilma Rousseff (PT), candidata apoiada pelo ex-presidente Lula.

A eleição de 2010 consagrou vitorioso – ainda no primeiro turno, com 52,43% dos votos válidos contra 46,53% de Osmar Dias – o candidato Carlos Alberto Richa (PSDB), consolidando o poder de um grupo que já estava há 22 anos na prefeitura de Curitiba, capital do estado, e que, depois dos dois mandatos do PMDB, retomava, também, o controle do governo estadual.

E, apesar do intenso questionamento às teses neoliberais em todo o mundo – agravado ainda mais após as crises econômicas enfrentadas, principalmente, pelos EUA e boa parte da Europa a partir de 2007 – a política adotada pelo governador Beto Richa se manteve coerente com o projeto de Estado defendido pelo seu grupo político³, que esteve no poder durante a década de noventa, tanto em nível federal (FHC), como estadual (Lerner) e, em muitos aspectos, parece seguir o mesmo receituário.

A regulamentação, já no ano de 2011, da lei para contratar organizações sociais – Lei Complementar nº 140/2011 – que dispõe sobre as regras para a qualificação de entidades como Organizações Sociais, no âmbito do Estado do Paraná, cujas finalidades estatutárias sejam atinentes às atividades e serviços prestados pelo estado é um exemplo emblemático do reordenamento da gestão do Estado no Paraná, através da retomada da parceria com a iniciativa privada.

Assim, apesar das diferenças marcantes que caracterizaram os dois governos em questão – governo Requião (PMDB) e Beto Richa (PSDB) – algumas características (em maior ou menor grau) ainda são recorrentes – como a flexibilização das formas de vinculação de recursos humanos no funcionalismo público do estado – o que evidencia a necessidade de uma análise comparativa com base neste aspecto das políticas públicas posto em prática por governos com perfis divergentes.

Mesmo com as evidentes fragilidades do nosso sistema partidário, que, de acordo com Gouveia (2008), se devem, entre outros fatores, à ausência de consistência ideológica, articulada ao individualismo dos políticos, que muitas vezes dificultam o reconhecimento destes perfis diferentes no embate político, o presente estudo centraliza a análise em um aspecto que pode ser capaz de diferenciá-los: a ideia de justiça social implementada através de

³ Grupo político no sentido de posicionamento e alinhamento político-ideológico. Nos termos de Bendix (1986), os grupos políticos podem ser formados a partir de um compartilhamento de ideias, a inclusão em tais grupos resulta na criação de interesses concretos, seus participantes se comprometem com essas ideias. Para o autor, esses grupos influenciam a história porque o homem sempre lutará para conservar as ideias que servem de base aos grupos a que pertence. No caso do grupo político a que nos referimos – PSDB e partidos aliados como DEM (ex PFL) – a ideia que prevaleceu, em relação às políticas públicas, era a de que os gastos públicos do governo com políticas sociais deveriam ser reduzidas ao máximo, o que se efetivaria através, principalmente, de uma parceria com a iniciativa privada, que assumiria gradualmente as responsabilidades do Estado. Nos termos de Figueiredo (1997), as ações do Estado devem ser suplementares às ações da iniciativa privada.

políticas públicas. Assim, as ações governamentais, no atual contexto, adentram, não apenas no campo dos direitos civis de cidadania, mas principalmente na esfera dos direitos sociais, visando compensar as desigualdades sociais e equilibrar o funcionamento do mercado.

Nesse sentido os dois governos, objeto da análise, com base no recurso analítico do tipo ideal weberiano, podem ser enquadrados – nos termos de Esping Andersen (1990) – como governos que implementam políticas públicas com base no modelo social democrata (governo Collor – PMDB) ou liberal (governo Figueiredo – PSDB).

No primeiro caso temos um governo que concebe que o Estado deve estar aparelhado para impedir manifestações de desigualdade de resultados, ou, nos termos de Przeworski (1989), aplicando medidas pautadas pela teoria do bem-estar, atenua os efeitos distributivos do funcionamento do mercado.

Em contraste com este modelo, no segundo caso, a intervenção social de corte liberal é residual, sendo o Estado acionado para minimizar os efeitos mais agudos da pobreza, gerando condições mínimas para que o indivíduo desenvolva suas próprias capacidades de lutar pela ampliação de seu bem estar material; prevalece a ideia de mérito como eixo de sustentação das ações do Estado, as quais devem ser suplementares às ações da iniciativa privada (Figueiredo, 1997).

Uma outra hipótese levantada na presente tese é que a execução das políticas públicas é influenciada pelos diferentes modelos de gestão pública adotados nos dois governos analisados. No primeiro caso temos a Administração Pública Societal, uma vertente ainda em desenvolvimento, que se baseia nas experiências alternativas de gestão pública, como os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo e que possui suas raízes no ideário dos herdeiros políticos das mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país, com destaque para os movimentos sociais, os partidos políticos de esquerda e centro-esquerda, e as organizações não-governamentais.

No segundo caso, temos a Administração Pública Gerencial, vertente ligada ao intenso debate sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado durante as décadas de 1980 e 1990. Esse debate se situa no contexto do movimento internacional de reforma do aparelho do Estado, que teve início na Europa e nos Estados Unidos e que se instalou no Brasil, principalmente, durante os anos 1990, no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

Importante destacar também que o enquadramento dos governos, Collor e Figueiredo, em cada um dos extremos apresentados – social-democratas ou liberais e seus correspondentes

modelos de gestão pública – não é o objetivo central da presente tese, até mesmo porque, de acordo com Gouveia (2008, p.18): “os projetos em disputa na sociedade, nos limites do sistema capitalista, obrigam cada administração a responder demandas do extremo oposto”, sendo diferentes em cada contexto. A distinção não é valorativa, não se trata de julgar e prescrever o bem e o mal, mas, de acordo com Bobbio (2001, p.131), “identificar as raízes do pensamento que justificam determinadas opções na ação política”.

A tese aborda, inicialmente, o primeiro governo de Getúlio Vargas (Estado Novo) – considerando que as políticas sociais brasileiras têm, neste período, a sua gênese. A partir de então, as políticas públicas começaram a privilegiar setores ligados ao desenvolvimento econômico (via industrialização) e, também, como uma forma de atenuar os conflitos gerados pela economia excludente. O período também é considerado um marco histórico em relação aos códigos de Leis do Trabalho no Brasil, quando se deu início a um longo processo de formalização das relações de trabalho, sedimentado, sobretudo, por leis federais de maneira cada vez mais detalhada.

É nesse contexto, a partir da análise das relações sociais e da forma como as práticas de cidadania são exercitadas no período – que surge o termo designado por Santos (1979) como “cidadania regulada”. Esta associação entre cidadania e ocupação teria proporcionado o surgimento dos conceitos de mercado de trabalho informal e marginalidade (nos quais estavam inseridos aqueles trabalhadores que, mesmo estando em situação regular e estável, não tinham suas ocupações regulamentadas pelo Estado, estando, assim, à margem dos benefícios concedidos pelo sistema previdenciário da época). Também se estabeleceram quais seriam as regras mínimas de relações de trabalho justas (relativas a salário, jornada de trabalho, férias e muitos outros direitos).

De acordo com Pereira (1996), é também do período Vargas a introdução do modelo burocrático na administração pública brasileira para enfrentar a expansão patrimonialista vigente que, no entanto, já apresentava sinais do modelo de administração pública gerencial; segundo o qual, “baseado na ideia de descentralização na prestação de serviços públicos para a administração indireta se estaria liberado de obedecer a certos requisitos burocráticos da administração direta” (Pereira, 1996, p. 6); dentre os quais, a contratação sem concurso público através de nomeações, aproveitamento de funcionários em outros cargos etc.

E, se a década de oitenta é lembrada como um período de grandes conquistas, no entanto, já em 1989, começam os momentos de dificuldades e perdas de direitos adquiridos na recém aprovada Constituição de 1988. De acordo com Araújo e Oliveira (2005),

concomitantemente a divulgação dos direitos sociais como questão a ser garantida pelo Estado ocorreu o redimensionamento do papel do Estado nas políticas sociais e o ajuste fiscal. Compreendemos, portanto, que o período de transição a ser analisado é apropriado para se proceder uma análise de como este contraditório processo de avanços e retrocessos em relação às políticas sociais se materializa na qualidade das políticas públicas de educação no Paraná, tomando como objeto de estudo o número de professores com vínculos temporários nos dois governos, considerando que estes, em conjunto com os demais docentes da rede estadual pública do estado, são o principal instrumento para a materialização das respectivas ações estatais no campo da educação.

A tese está organizada em quatro capítulos, estando a apresentação, assim como os aspectos teórico-metodológicos e considerações sobre os procedimentos que orientaram a pesquisa nesta introdução.

No primeiro capítulo, denominado “Entre rupturas e continuidades: As transformações do modelo de Estado e sua interferência nas políticas públicas e no funcionalismo público brasileiro” analisam-se os impactos que as mais diversas “transformações”/adequações do modelo de Estado contemporâneo tiveram nas políticas sociais e nas condições de trabalho daqueles que são os principais responsáveis por sua implementação.

O capítulo dá ênfase à transição do Estado liberal para o Estado interventor (social), que se deu através de uma gradual ampliação da ação governamental e, conseqüentemente, das atividades definidas como serviços públicos. Dividido em três partes, o capítulo analisa, primeiramente, a institucionalização do Estado Moderno no Brasil, que se deu no momento que o governo passou a intervir na relação capital-trabalho, objetivando dar uma resposta aos conflitos surgidos dessa conturbada relação.

Na segunda parte analisam-se os aspectos que levaram a uma interferência estatal na regulamentação das relações sociais no Brasil e a gênese e o desenvolvimento das políticas públicas no Brasil, através do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS) e das linhas organizadoras que o atravessam, chamadas de Eixos Estruturantes das Políticas Sociais, com ênfase no Eixo Estruturante dos Direitos Incondicionais de Cidadania Social, em especial a educação, e nos reflexos que estas políticas tiveram no trabalho dos professores – segmento de servidores públicos mais expressivo do setor educacional.

Já a terceira parte, dividida em três tópicos, analisa como se deu a institucionalização do Estado Moderno e das políticas sociais no Brasil através da implementação de Políticas Públicas, desde o

insulamento burocrático do governo Vargas, passando pela administração desenvolvimentista dos governos militares, até o processo de redemocratização no Brasil.

O segundo capítulo, denominado “Novos “rótulos” para os mesmo problemas? “Neoliberalismo” e Pós-Neoliberalismo” e suas influências no funcionalismo público e no trabalho docente” divide-se em quatro partes. A análise empreendida busca compreender os impactos que o processo de redefinição do papel do Estado da década de 1990, teve sobre o servidor público no Brasil, em especial sobre os professores.

Na primeira parte do capítulo analisaremos as políticas que se agrupam em torno do Eixo do Emprego e do Trabalho, as quais constituíram-se no eixo histórico-explicativo central para o entendimento do processo de montagem de um sistema nacional de proteção social.

Na segunda parte do capítulo, analisa-se o conjunto de medidas que têm alterado drasticamente as condições de trabalho dos servidores públicos, em especial aquelas que se efetivam após a aprovação da Emenda Constitucional 19/98, que acabava com a estabilidade plena, garantida pela Constituição de 1988 aos servidores públicos, rompendo com o regime jurídico único. Isso traz importantes desdobramentos sobre a natureza do vínculo dos servidores com o Estado, uma vez que este passa a possuir, a partir de então, respaldo legal para admitir seus funcionários sob diferentes modalidades de contratação, como é analisado em tópico específico, dentro do capítulo. Estas medidas atingiram não só os professores mas todo o funcionalismo público, nas três esferas de governo, ocasionando um crescente processo de sub-contratação de serviços, através de empresas privadas, cooperativas de trabalhadores, organizações não-governamentais e grupos diversos de trabalhadores postos em condição de precariedade. Esta questão é melhor analisada no subtópico que analisa a terceirização, via Serviços Sociais Autônomos no governo Jaime Lerner, como um exemplo emblemático de tais medidas no Paraná na década de 1990.

Como analisado na terceira parte do capítulo, em virtude destas medidas não terem logrado o êxito pretendido, ressurgiu o debate sobre o papel do Estado no estímulo ao desenvolvimento econômico-social que se deu após o “fracasso” das medidas adotadas na década de 1990 e que alguns teóricos passaram a denominar de “Pós-neoliberal”.

Já a quarta e última parte do capítulo analisa como estas medidas e “transformações” do modelo de Estado impactaram as condições de trabalho dos professores da educação básica, que, apesar de terem tido, no período analisado, um ganho real em seus vencimentos, também tiveram a ampliação do quadro de professores temporários.

No terceiro capítulo, denominado “Políticas Públicas de Educação e Trabalho Docente nos governos Requião e Richa” analisamos as Políticas Públicas de educação nas gestões dos governadores Roberto Requião (PMDB) e Carlos Alberto Richa (PSDB). Governos que definiram diferentes estratégias políticas, orientadas por distintas concepções de Estado, sociedade e educação, que resultaram no estabelecimento de políticas públicas também diferenciadas. Por se tratar de uma análise comparativa dos dois governos, o capítulo está dividido em duas partes, cada uma delas utilizando os mesmos critérios e as mesmas variáveis de análise: a Trajetória Política; a Gestão Pública e, por fim, as Políticas Públicas de Educação e o Trabalho Docente.

No quarto e último capítulo, dividido em três partes, se encontram os dados empíricos e a análise quantitativa da tese, cujo foco são as políticas públicas de educação com base nas condições de trabalho do professor temporário do Paraná nos dois governos.

Na primeira parte do capítulo, busca-se compreender as políticas estabelecidas no período analisado, também, como resultado da ação de grupos com interesse em sua implementação, no interior de um contexto cujas regras de operação são muito específicas. Trata-se de compreender como se deu a adequação entre os objetivos e a capacidade que estes grupos encontraram no interior das instituições políticas em cada um dos governos analisados. Analisa-se, ainda, os aspectos financeiros do estado nos dois governos – como a evolução da Receita Corrente Líquida (RCL), as despesas realizadas com recursos do FUNDEB e os critérios estabelecidos para sua distribuição, como a variação do número de matrículas – buscando compreender as razões para o crescimento da contratação de professores temporários (PSS).

Na segunda parte do capítulo – através de uma comparação entre os direitos das duas categorias – a análise empreendida revela que, apesar de muitos direitos dos professores efetivos (QPM) terem sido estendidos aos professores temporários (PSS), estes ainda se encontram num quadro de precariedade, tema referenciado através de várias perspectivas sociológicas mas que, face aos objetivos da presente tese, será analisado à luz de suas dimensões objetiva e a subjetiva, tomando como objeto de estudo os professores temporários (PSS) da rede estadual pública do Paraná e, desta forma, buscar compreender seus efeitos sobre a política educacional do estado. A ausência de vínculo com o Estado os priva, ainda, de muitos direitos, apesar de compartilhar com os professores efetivos, os mesmos deveres. Diferenciação que caracterizaria um tipo de precariedade intitulada como precariedade objetiva, que está relacionada à precariedade de direito, a aspectos formais e jurídicos que

contornam a relação de trabalho e, também, às relações contratuais não permanentes, associadas a um nível reduzido (ou mesmo nulo) de proteção social.

Na terceira e última parte do capítulo constata-se que além da precariedade objetiva, o trabalho do professor temporário também comporta outra dimensão de precariedade, a subjetiva, relacionada ao modo como a precariedade é percebida, ao grau de (in)satisfação com as condições de trabalho em geral (incluindo, obviamente, com o tipo de contrato) e as próprias motivações e recompensas intrínsecas decorrentes desta situação de trabalho. Nesse sentido, as variáveis analisadas revelam que o contrato temporário os coloca ainda mais numa condição de desvantagem em relação às opções de que dispõem os professores efetivos, criando uma fragmentação e hierarquia entre os docentes. Além disso, para os professores temporários, as aulas só são disponibilizadas depois de esgotadas todas as demais formas de suprimento, além de serem privados de participar dos processos de remoção.

Assim, ao aprofundarmos a análise a respeito destes processos de remoção – com base em uma amostra de trinta colégios das três maiores cidades do estado, Curitiba, Londrina e Maringá – percebemos que há uma grande quantidade de horas-aula disponíveis em colégios das regiões periféricas e um movimento contínuo de professores efetivos que buscam remoção para colégios das regiões centrais. Ou seja: há um efeito-território⁴ na alocação de docentes que tende a manter as fortes desigualdades que marcam estas regiões vulneráveis. Estas horas-aula disponíveis acabam sendo preenchidas, majoritariamente, por professores temporários, sendo, na maioria das vezes, sua única opção, o que sugere que a política educacional do estado não tem levado em conta a relação existente entre valorização do trabalho docente e qualidade de ensino.

ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS E CONSIDERAÇÕES SOBRE OS PROCEDIMENTOS DA PESQUISA

O interesse pelo objeto de estudo se deu, principalmente, durante a pesquisa realizada durante a minha dissertação de mestrado, intitulada “Condições de trabalho e remuneração docente: O caso do professor temporário da rede estadual de ensino do Paraná”, defendida em Março de 2011 no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná. A referida pesquisa integrava a pesquisa nacional denominada “Remuneração de

⁴ De acordo com Andrade e Silveira (2013), nos estudos sobre o efeito-território, “o foco da investigação são as formas de sociabilidade e as relações institucionais que se desenvolvem em um determinado espaço e as suas possíveis relações causais. Daí se depreende que os efeitos podem ser tanto positivos quanto negativos; podem promover a mobilidade social ou dificultá-la; podem ser um ativo ou um passivo” (ANDRADE, SILVEIRA, 2013, p. 385).

professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas” – coordenada nacionalmente pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas de Educação (CEPPPE), da Universidade de São Paulo, USP, e, aqui no Paraná, pelo Núcleo de Pesquisa em Política, Gestão e Financiamento da Educação (NuPE/UFPR), da Universidade Federal do Paraná. O objetivo maior da pesquisa nacional era analisar as configurações, os impactos, os impasses e as perspectivas decorrentes da implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e Valorização do Magisterio (FUNDEF), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB) e do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) na estrutura de remuneração dos professores da educação básica de 10 estados brasileiros no período de 1996 a 2012.

Em conformidade com os objetivos da pesquisa nacional resolvemos centrar a análise em uma categoria específica dentro do quadro docente nacional: a dos professores temporários – cujos dados levantados até aquele momento apontavam para um crescimento expressivo dessa categoria nas diferentes unidades da federação investigadas, o que contrariava a Constituição de 1988, que prevê a admissão, não só de professores temporários, mas de outras categorias no funcionalismo público, apenas para o atendimento de necessidades temporárias de excepcional interesse público.

A constatação do elevado número de professores temporários, também no Estado do Paraná – que, como a pesquisa demonstrou, encontra respaldo desde antes da aprovação do Estatuto do Magistério Público Paranaense, em 1977 – me motivou a investigar se essa situação caracterizaria ou não um processo de precarização do trabalho docente no Estado, além de conhecer as origens e os aspectos que caracterizavam esse tipo de trabalho no Paraná.

O que se constatou após a conclusão do trabalho do mestrado foi que o quadro de precarização do trabalho docente no estado, antes uma tendência, se concretizaria a partir da nova gestão que se iniciava. E assim, tomado pela “curiosidade sociológica”, nos termos de Berger (1986), ao ingressar no doutorado em Sociologia, em 2012, resolvi ampliar essa investigação para o campo das políticas públicas, descrito por SOUZA (2006) como “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e analisar essa ação”, uma vez que – não só para atender aos objetivos do Programa de Pós-graduação em Sociologia mas, metodologicamente falando – me pareceu o mais apto a fornecer as respostas para a investigação pretendida. .

Nesse sentido, a análise visa compreender como os governos em questão lidaram com as particularidades da situação política e institucional do período, na medida em que os processos de reforma, de acordo com Nogueira e Santana (2000):

[...] negligenciaram a importância da gestão de recursos humanos, por dois motivos básicos. Primeiro, devido a que os reformistas puseram forte ênfase na necessidade de diminuir o tamanho do aparato de Estado; segundo, por terem feito do combate à burocracia um dos objetivos principais do novo estilo de administração pública que propunham. Por conseguinte, os reformistas adotaram uma abordagem da gestão de recursos humanos essencialmente negativista, não tendo dedicado atenção a seu indispensável ordenamento jurídico e tampouco à sua complexidade política (NOGUEIRA, SANTANA, 2000, p. 1).

Assim, a interpretação da gestão de recursos humanos como uma função política de regulação surge como uma proposta que ajuda a contrabalançar os excessos economicistas que caracterizaram as reformas nos seus anos iniciais (NOGUEIRA, SANTANA, 2000).

Importante destacar também que a contratação temporária não é algo que possa ser atribuída apenas aos governos em análise, uma vez que no funcionalismo público do estado sempre houve esse tipo de contratação. No entanto, se as referidas medidas não são suficientes para argumentarmos que o funcionalismo público do Estado – aí incluída a categoria do magistério público estadual – vive um processo de precarização⁵ de suas condições de trabalho, podemos seguramente afirmar que os governos em questão representam uma conjuntura específica em que a contratação temporária, em maior ou menor grau, dependendo do governo analisado, se faz cada vez mais presente. Nesse sentido, é necessário destacar que a pesquisa segue os moldes de uma análise conjuntural.

A análise comparativa de políticas públicas e a sua relação com as decisões governamentais, correlação de forças, capacidade social e a institucionalidade política pressupõe uma análise sobre os elementos da conjuntura; que, de acordo com Souza (1984), seria “a necessária identificação dos ingredientes, dos atores e dos interesses em jogo”.

E, ainda, de acordo com Velasco e Cruz (2000):

Uma análise de conjuntura é um retrato dinâmico de uma realidade e não uma simples descrição de fatos ocorridos em um determinado local e período. Ela deve ir além das aparências e buscar a essência do real. Porém, a realidade mundial, nacional ou local, é multifacetada, o que torna difícil a sua apreensão à primeira vista (CRUZ, 2000, p.145).

⁵ O termo precarização, no contexto aqui analisado, não se aplica aos professores devido ao fato de a categoria, segundo os dados levantados junto às legislações específicas e também junto às leis federais e suas determinações específicas sobre valorização docente presentes na LDB de 1996, no FUNDEF e no FUNDEB, em conjunto, terem assegurado, nas últimas décadas, direitos de valorização dentro de planos de carreira e um mecanismo de financiamento que viabilizou um piso salarial nacional para os professores efetivos. Medidas que, desde então, têm assegurado aos professores um ganho salarial real maior que o conjunto dos não-professores.

O trabalho se justifica, também, pois, de acordo com Frey (2000):

à medida que cresce o número de estudos específicos realizados nos vários campos de política, aumenta não apenas o conhecimento referente às políticas específicas, mas também o conhecimento teórico referente às inter-relações entre estruturas e processos do sistema político-administrativo por um lado e os conteúdos da política estatal por outro (FREY, 2000, p. 243).

E, ainda:

Levando-se em conta por meio do ciclo político a dinâmica temporal dos diversos processos, abrem-se acima de tudo possibilidades para uma compreensão mais consistente de processos transicionais de caráter dinâmico. A análise de políticas públicas não dispõe de uma teoria uniforme. No entanto, com a combinação moderna de métodos e um foco novo e peculiar, ela está contribuindo permanentemente para a formação teórica, que também modifica nosso conhecimento sobre a política processual tradicional (FREY, 2000, p. 243).

Assim sendo, o desafio de qualquer análise de conjuntura é compreender as inter-relações das partes que formam o todo, uma vez que a totalidade é um conjunto de múltiplas determinações. A análise conjuntural de políticas públicas e, mais especificamente, a análise que o presente trabalho pretende desenvolver, deve levar em conta o agravante de que estamos trabalhando com um Estado onde coexistem comportamentos político-administrativos modernos e tradicionais, o que torna necessária uma adaptação do conjunto de instrumentos da análise a essas condições peculiares, típicas de sociedades “em desenvolvimento” como a nossa.

Com o objetivo de enriquecer/complementar a análise conjuntural que se pretende desenvolver, o presente estudo também se utiliza de alguns conceitos básicos da análise de políticas públicas, com destaque para as abordagens do neo-institucionalismo e da análise de estilos políticos.

De acordo com Hall e Taylor (2003), o termo “neo-institucionalismo” é utilizado na ciência política para designar uma perspectiva teórica que atrai muita atenção e também certas críticas, uma vez que não constitui uma corrente de pensamento unificada, possuindo, pelo menos três métodos de análise diferentes, todos buscando elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos e, ao mesmo tempo, reivindicando o título de “neo-institucionalismo”: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico.

O institucionalismo histórico se utiliza com frequência dos enfoques “calculador” e “culturalista”, no entanto, dedicou menos atenção ao desenvolvimento de uma compreensão de como as instituições afetam o comportamento. Por outro lado, o institucionalismo da

escolha racional contribuiu em larga medida para este tipo de análise em particular, ao chamar a atenção para aspectos fundamentais da vida política, subestimados pelos outros enfoques e ao oferecer as ferramentas analíticas correspondentes. Já os teóricos do institucionalismo sociológico (ao considerar as dimensões da relação entre as instituições e a ação) estão em melhor posição para esclarecer as vias pelas quais as instituições podem influenciar as preferências ou identidades subjacentes dos atores. No entanto, de acordo com Hall e Taylor (2003, p. 215), “os numerosos exemplos de ineficiência apresentados por tantas instituições permanecem sem explicação”.

Embora o institucionalismo da escolha racional⁶ tenha contribuído para explicar a manutenção das instituições, sua explicação não se aplica a inúmeros contextos; estando seu alcance teórico, de acordo com Hall e Taylor (2003, p. 117), “restrito a contextos nos quais o consenso entre os atores dispostos à ação estratégica e de estatuto relativamente idêntico é indispensável para assegurar uma mudança institucional”.

Já, o institucionalismo histórico e o sociológico começam por sublinhar que as instituições novas são criadas e adotadas num mundo que já as tem em abundância.

De acordo com Hall e Taylor (2003):

Em Sociologia, os institucionalistas partem dessa constatação para examinar o modo como as instituições existentes estruturam o campo de visão dos atores que têm em vista uma reforma institucional. Dessa forma, dirigem sua atenção para os processos pelos quais os atores que criam novas instituições tomam de “empréstimo” elementos dos modelos de instituição existentes. Essa abordagem dá útil relevo ao fato de que o mundo institucional existente circunscreve a gama de criações possíveis. Os sociólogos dessa escola também desenvolvem uma concepção mais ampla das razões pelas quais uma instituição particular pode ser escolhida, que vai bem além das meras considerações de eficácia para englobar o papel que esforços interativos de interpretação e uma preocupação com a legitimidade social podem ter nesse processo. Esse enfoque permite ir muito longe na explicação de numerosos casos de ineficácia constatados em instituições sociais e políticas (HALL; TAYLOR, 2003, p. 217).

⁶ De acordo com Hall e Taylor (2003), o institucionalismo da escolha racional desenvolveu uma concepção mais precisa das relações entre as instituições e o comportamento, junto com um conjunto generalizável de conceitos que se prestam à elaboração de uma teoria sistemática. De acordo com os autores, Hall e Taylor (2003, p. 213), esses microfundamentos repousam sobre uma imagem relativamente simplista das motivações humanas, que corre o risco de passar ao lado de algumas das suas dimensões mais importantes. Os defensores desse enfoque inclinam-se a compará-lo a um conjunto de equações de forma reduzida, que convém julgar não tanto pela exatidão dos seus postulados quanto à luz da capacidade de predição de seus modelos que nos leva a um terreno escorregadio, considerando-se que as predições engendradas por esses modelos com frequência são sensíveis a pequenas modificações, não raro arbitrárias ou sem fundamento empírico, relativas à matriz de ganhos, às estruturas de preferências etc. A utilidade desse enfoque ainda é limitado pela necessidade de especificar as preferências ou os objetivos subjacentes dos atores de modo exógeno em relação à análise, em particular em situações empíricas nas quais essas preferências apresentam facetas múltiplas e são ambíguas ou difíceis de identificar ex ante.

Importante destacar, também, que os pressupostos do estilo denominado como “*policy analysis*” – que orientou um grande número de pesquisas na Ciência Política – foram elaborados em países com sistemas políticos institucionalmente estáveis e, portanto, seus instrumentos analítico-conceituais são ajustados às suas particularidades.

Novamente recorrendo a Frey (2000):

[...] a prática comum da “*policy analysis*” de distinguir entre variáveis dependentes e independentes tendo por finalidade a redução de complexidade, pode-se mostrar embaraçosa e inadequada para boa parte dos casos empíricos. Isto é particularmente óbvio nos casos de políticas setoriais novas e fortemente conflituosas (FREY, 2000, p. 217).

E, de acordo com Santos (1998):

A prevalência ideológica do *laissez-faire* é, portanto, restrita à área urbana da sociedade, cujas relações econômicas e sociais deveriam pauta-ser pelos princípios que regeram as organizações sociais européias no período que vai do início da industrialização às primeiras leis de regulação social (SANTOS, 1998, p. 21).

Também é necessário ressaltar que este estilo tende a dar ênfase em demasia aos conteúdos da política, menosprezando seus elementos estruturais, ou seja, as condições institucionais. Já a análise de sistemas políticos em transformação e com instituições não consolidadas, como é o caso do Brasil, tendem a atribuir ao fator instituições estáveis ou frágeis importância primordial para explicar o êxito ou o fracasso das políticas adotadas, o que, de acordo com Frey (2000):

corresponde a crença, bastante difundida entre cientistas políticos e administradores, de que mediante um desenho institucional, isto é, mediante políticas estruturadoras de sistema seria possível pôr ordem no caos (FREY, 2000, p. 230).

E, ainda, segundo o autor, as teorias institucionais, como a de Parsons:

[...] atribuem às instituições um significado estratégico e uma função relacional, regulatória e cultural, uma vez que as instituições ordenam as redes de relações sociais, regulam a distribuição de gratificações e posições sociais pela definição de metas e da determinação e destinação de recursos, e finalmente, sendo elas intermediadas por valores, representam a índole espiritual da sociedade como um todo (FREY, 2000, p. 231).

Nos termos de O'Donnell (1991), a institucionalização:

[...] implica, portanto, custos graves, porque ela não representa somente a exclusão de muitas vozes, mas também o pesadelo da burocratização e das contrariedades que essa acarreta consigo (O'DONNELL, 1991, p. 30).

Já o Neo-institucionalismo, que difere do institucionalismo tradicional – entre outras razões – pelo fato de não explicar tudo por meio das instituições é o mais adequado para se

proceder a análise pretendida. Associado ao neo-institucionalismo, a análise também privilegiará, como mencionado anteriormente, a análise de estilos políticos. Esta vertente da *policy analysis* é importante pelo destaque que dá aos aspectos culturais, aos padrões e atitudes, tanto de comportamentos políticos, como de atitudes de atores políticos singulares e essenciais para uma melhor compreensão do nosso processo político, uma vez que frisa fatores que repercutem na qualidade dos programas e projetos políticos elaborados e implementados.

Como destaca Frey (2000), a análise de estilos políticos é adequada para o entendimento de elementos característicos de certos sistemas políticos (marcados por padrões de comportamento político como, por exemplo, o clientelismo, o paternalismo ou a corrupção) e que são decorrentes da interação e do inter-relacionamento permanentes de atores e grupos de atores, e cujos impactos e efeitos podem ser detectados no âmbito da implementação de políticas públicas; uma vez que os estilos políticos analisados são condicionados pelas representações de valores, pelas ideias, sentimentos e pelas orientações e atitudes predominantes na sociedade.

Outro ponto favorável à análise de estilos políticos, metodologicamente falando, deve-se ao fato de a mesma separar estes estilos em variáveis dependentes (como no caso de investigações de possíveis fatores que podem ter levado à consolidação de um determinado estilo de política empiricamente observado nas estruturas tradicionais de sistemas partidários e associativos, das condições institucionais em geral e que podem ter uma importância na concretização de estilos de conduta política) e variáveis independentes, cujos pressupostos parecem ser os mais indicados para a análise que se pretende desenvolver, uma vez que, de acordo com Frey (2000):

[...] o estilo político pode ser considerado uma variável independente. Nesse caso, coloca-se em primeiro plano a questão de como programas – o resultado material de processos de decisão – podem ser influenciados por estilos políticos concretos. É possível pensar na implementação de um projeto ou programa político específico ora realizado por um governo de caráter mais participacionista, fundamentando o processo de implementação em uma ampla participação da sociedade, ora realizada por um governo de caráter mais tecnocrata, apostando primordialmente no conhecimento técnico da administração e impondo o projeto de cima para baixo e conforme critérios exclusivamente técnicos (FREY, 2000, p. 239).

As instituições políticas são mais do que simples espelhos de forças sociais e, de acordo com Hall e Taylor (2003):

[...] os processos internos às instituições políticas, embora possivelmente iniciados por eventos externos, afetam o fluxo da história. Programas adotados como um simples acordo político por uma dada legislatura tornam-se dotados de um

significado e de uma força distintos em virtude de possuírem uma agência que foi estabelecida para cuidar deles. A implantação de políticas públicas ou a competição entre burocratas ou legisladores ativa e organiza as identidades e clivagens sociais de outro modo quiescentes. Dentro do sistema político, especialistas em políticas desenvolvem e conformam o entendimento das questões e das alternativas relacionadas a essas políticas (HALL; TAYLOR, 2003, p. 127).

E, ainda, estes fenômenos, para os autores:

[...] não são costumeiramente acomodados pela Teoria Política moderna, o que torna os resultados políticos uma função de três fatores primordiais: a distribuição de preferências (interesses) entre atores políticos, a distribuição de recursos (poderes) e os constrangimentos impostos pelas regras do jogo (constituições). Cada um desses é tratado como exógeno ao sistema político. Isto é, as preferências são desenvolvidas no interior de uma sociedade e transmitidas por meio da socialização; os recursos são distribuídos entre atores políticos por algum processo social amplo e as regras do jogo são ou estáveis, ou mudam por meio de uma intervenção revolucionária exógena às atividades políticas ordinárias (HALL; TAYLOR, 2003, p. 127).

É importante destacar, também, que a abordagem da cultura política dificilmente pode nos fornecer explicações satisfatórias e definitivas dos estilos políticos. No entanto, apesar da divergência de seus pressupostos básicos, a análise de estilos políticos e do neo-institucionalismo (quando se leva em consideração o conceito ampliado de instituição) revela pontos de entrecruzamento dos seus respectivos objetos de investigação, uma vez que:

Ao examinar os padrões de comportamento político, a análise de estilos políticos tem que levar em consideração não apenas hábitos, costumes, rituais, estilos de comportamento e padrões de rotina política, mas também formas institucionalizadas de comportamento político (FREY, 2000, p. 241).

Ainda dentro da abordagem neo-institucionalista, também serão utilizados elementos da “análise de redes sociais”, cujos estudos existentes, de acordo com Marques (2006, p.1), “têm explorado de forma inovadora as dinâmicas internas ao Estado e as suas relações com outros atores sociais, demonstrando a importância para a política do “tecido do Estado” - a sua estrutura relacional interna.

De acordo com o autor, apesar de se tratar de um campo de estudo recente, os poucos estudos existentes:

[...] têm permitido explorar de forma analiticamente inovadora certos fenômenos, em especial as dinâmicas internas ao Estado e as relações entre esse último e a sociedade mais ampla, no interior de comunidades de política pública específicas. Os resultados encontrados sugerem que os padrões de relação estruturados pelas redes influenciam os resultados da dinâmica política, assim como das políticas públicas (MARQUES, 2006, p.5).

A contratação temporária no funcionalismo público é ilustrativa das consequências do “movimento pendular” que sempre caracterizou a organização político-social brasileira,

marcada por rupturas e continuidades que entram e saem de cena nos diferentes contextos analisados. Ou, como analisa Oliveira (2003), uma “evolução truncada”. Para o sociólogo, esta situação de dualidade configuraria o que se chamou de “modo de produção subdesenvolvido”. Não haveria uma oposição, mas sim, uma complementariedade entre o Brasil “antigo” e o “moderno”, com o último servindo-se do primeiro (uma unidade contraditória mas funcionalmente operante). Essa mesma estrutura social se aplicaria em relação ao trabalho, com a parcela assalariada da força de trabalho “servindo-se” do que o autor chamou de setor “informal”. Assim, os serviços realizados à base da força de trabalho “informal”, que seria remunerada a níveis baixíssimos, transferem, permanentemente, para as atividades econômicas de corte capitalista, uma fração do seu valor; ou, nas palavras do autor, a “mais-valia” em síntese. Nesta análise, a expansão do capitalismo se deu através da introdução de:

[...] relações novas no arcaico e reproduzindo relações arcaicas no novo, um modo de compatibilizar a acumulação global, em que a introdução nas relações novas no arcaico libera força de trabalho que suporta a acumulação industrial-urbana e em que a reprodução de relações arcaicas no novo preserva o potencial de acumulação liberado exclusivamente para os fins de expansão do próprio novo (OLIVEIRA, 2003, p. 60).

Nesse sentido, as políticas sociais no Brasil e, mais especificamente, as políticas sociais no Paraná, como já mencionado, sempre foram caracterizadas por essa dualidade.

Se a Constituição Federal de 1988 representou o “novo” – ou seja, um momento marcado por grandes esperanças em relação à democratização social e à ampliação da cidadania – inclusive, com inúmeras referências à questão da valorização do servidor público em todos os níveis, incluída a exigência de concursos públicos para a contratação; o “antigo” – que poderia ser exemplificado, no caso do Paraná, pelo Estatuto do Servidor Público de 1970⁷ – também já estipulava essa exigência. No entanto, tanto a “nova” Constituição quanto o “antigo” Estatuto do Servidor Público estadual abrem exceções para a contratação de servidores com vínculos temporários.

Considerando que o objeto de estudo da presente tese são os professores temporários (PSS) da rede estadual pública do Paraná e que sua análise será feita com base no número de professores contratados temporariamente – através de uma análise comparativa das gestões dos governadores Roberto Requião (PMDB), de 2007 a 2010, e Carlos Alberto Richa (PSDB), de 2011 a 2014 – assim como nas condições de trabalho e de remuneração dos mesmos, é importante explicitar que a análise será feita, como anteriormente mencionado,

⁷ Lei estadual nº 6174 de 16/11/1970

através de análise documental. Tal escolha se deu não só devido a minha maior afinidade com esta técnica de pesquisa, mas também por considerá-la como a mais adequada para se proceder uma análise contextualizada das informações presentes nas fontes documentais a serem analisadas, bem como nas legislações nacionais e estaduais pertinentes à contratação de professores temporários. Importante ressaltar também que, ao contrário do setor privado, o funcionalismo público é regido por leis que estabelecem princípios aos quais o servidor é obrigado a seguir, ou seja: é a administração pública que, através de lei, especifica, cria o cargo e determina a sua remuneração. As transformações na estrutura do Estado têm, como uma de suas consequências direta, a mudança na legislação, na interpretação e na aplicação das regras. De acordo com May (2004):

afastando-se da idéia de que um documento independentemente relata a realidade social, ou que a sua produção é ainda outro método, pelo qual as pessoas constroem a ordem social, agora utilizamos os nossos próprios entendimentos culturais para “engajar-nos” com “significados” que estão embutidos no próprio documento. Então, os pesquisadores não se desculparam por serem parte do mundo social que estudam, mas pelo contrário, utilizam esse fato (MAY, 2004, p.113).

Neste sentido, a análise das fontes documentais visa compreender o contexto político-institucional do período – os últimos quatro anos do mandato do governador Roberto Requião (2007 – 2010), assim como os quatro primeiros anos do mandato do governador Beto Richa (2011 – 2014) – governos que, como citado anteriormente, definiram diferentes estratégias políticas, orientadas por distintas concepções de Estado, sociedade e educação, que resultaram no estabelecimento de políticas públicas também diferenciadas.

Assim, feitas essas considerações relativas à metodologia e às técnicas de pesquisa a serem adotadas, a partir do próximo capítulo analisamos os impactos que as “transformações” do modelo de Estado contemporâneo tiveram nas políticas sociais e nas condições de trabalho daqueles que são os principais responsáveis por sua implementação e objeto de estudo da presente tese.

1. ENTRE RUPTURAS E CONTINUIDADES: AS “TRANSFORMAÇÕES” DO MODELO DE ESTADO E SUA INTERFERÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS E NO FUNCIONALISMO PÚBLICO BRASILEIRO

O objetivo desse capítulo é analisar os impactos que as mais diversas transformações do modelo de Estado contemporâneo tiveram nas políticas sociais e nas condições de trabalho daqueles que são os principais responsáveis por sua implementação. Importante ressaltar novamente que quando usamos o termo “transformações” nos referimos às adequações pelas quais a atuação estatal passou para se adaptar às realidades em questão. Para tanto, a ênfase será dada à transição do Estado liberal para o Estado interventor (social), que aconteceu através de uma gradual ampliação da ação governamental e, consequentemente, das atividades definidas como serviços públicos. Dessa ampliação da ação estatal também decorre uma ampliação do corpo de trabalhadores (funcionários públicos) que passa a contar com profissionais das mais diferentes áreas. No entanto, a partir da década de 1970, esse modelo de Estado entra em crise e uma das explicações era que o Estado, intervindo na economia, gerou ineficiência, em razão dos enormes gastos, tornando-se incapaz de cumprir o, alegado, objetivo inicial, de promover o bem-comum.

As reformas que se seguiram a partir de então – em especial as da década de 1990, cujo período passou a ser conhecido como neoliberal – propagavam que as soluções ocorreriam pela via do mercado e que o Estado deveria ser descentralizado, apenas mantendo suas funções de ente soberano. Nestes termos, as responsabilidades estatais – cuja tônica foi maior no período varguista e mesmo na ditadura civil-militar – deveriam ser transferidas à iniciativa privada e ao ‘Terceiro Setor’. Ressurge, assim, a idéia de Estado como essencialmente regulador e não mais executor, o que terá importantes desdobramentos para os funcionários públicos em geral, em especial para os professores, objeto maior da presente tese.

Para dar conta dos objetivos mencionados, o presente capítulo está dividido em três partes, a primeira delas analisa a institucionalização do Estado Moderno no Brasil, que ocorre a partir do momento que o governo passou a intervir na relação capital-trabalho, objetivando dar uma resposta aos conflitos surgidos dessa conturbada relação. Ou seja, o trabalho teve um papel fundamental na emergência da ação estatal no Brasil e a atuação do Estado em questões dessa ordem se iniciou – em consonância com a experiência internacional – com o crescente processo de industrialização, iniciado no início do século XX e impulsionada após a década de 1930. A partir de então, os governos passam a tomar uma série de ações visando regulamentar as relações e as condições de trabalho dessa crescente massa de trabalhadores

urbanos assalariados e, paralelamente a estas ações é que foram desenvolvidas as políticas de proteção social propriamente ditas. Tais políticas, como será analisado, surgem marcadas pelas contradições dos diferentes períodos em que foram implementadas e também estão presentes, como veremos, nas mais diferentes teorias interpretativas do desenvolvimento da noção de cidadania, que influenciará a proposição de políticas públicas.

A segunda parte analisa os aspectos que levaram a uma interferência estatal na regulamentação das relações sociais no Brasil e a gênese e o desenvolvimento das políticas públicas no Brasil, através do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS) e das linhas organizadoras que o atravessam, chamadas de Eixos Estruturantes das Políticas Sociais. Face aos objetivos do presente trabalho, neste capítulo, deu-se ênfase ao eixo estruturantes dos direitos incondicionais de cidadania social, definidos, de acordo com Cardoso Jr e Jaccoud (2005, p. 204), como “políticas sociais de escopo universal, cujo acesso não está condicionado por nenhum critério de seletividade”, das quais fazem parte a saúde e a educação básica. O sub-capítulo analisa, ainda, os reflexos que estas políticas tiveram no trabalho dos professores – segmento de servidores públicos mais expressivo do setor educacional – cuja categoria é composta, majoritariamente⁸, por empregados pelo Estado, cujas transformações impactam diretamente nas suas condições de trabalho.

Já a terceira parte analisa como se deu a intitucionalização do Estado Moderno e das políticas sociais no Brasil através da implementação de Políticas Públicas. Por abranger um longo período histórico – que vai desde o insulamento burocrático do governo Vargas, passando pela administração desenvolvimentista dos governos militares, até o processo de redemocratização no Brasil – está dividido em três tópicos.

1.1. A Intitucionalização do Estado Moderno no Brasil: Cidadania, Welfare State e Políticas Públicas

No Brasil, a atuação do Estado em questões de ordem social começou – em consonância com a experiência internacional – com o crescente processo de industrialização, iniciado no início do século XX e impulsionada após a década de 1930, o que levou o governo a intervir na relação capital-trabalho, objetivando dar uma resposta aos conflitos surgidos dessa conturbada relação. Sobre o contexto do Estado Novo de Getúlio Vargas (1930-1945), de acordo com Cardoso Jr. e Jaccoud (2005):

⁸ Em 2014, por exemplo, 77,1% dos professores brasileiros eram funcionários públicos, segundo o MEC/Educacenso (2014).

A produção da riqueza nacional deixava de ser exclusivamente agrícola e passava a ser também industrial. Ao mesmo tempo, fosse pela avaliação de que o país necessitava de novo pólo dinâmico, fosse pelo diagnóstico negativo sobre o papel das elites rurais na construção da nação, fortalecia-se a tese da necessidade da ação estatal na promoção do desenvolvimento econômico. Emerge, nesta nova concepção, uma mudança na forma de compreender o valor do trabalho e na forma de perceber as massas trabalhadoras urbanas e suas vulnerabilidades. Neste contexto, passa a ser gestada a construção de uma nova forma de governabilidade sobre o social, distinta tanto das ações assistenciais privada, quanto das redes de proteção assentadas nas tutelas de cunho tradicional (CARDOSO JR., JACCOUD, 2005, p.188).

O que significa, portanto, que o trabalho teve um papel fundamental na emergência da ação estatal no Brasil, cuja gênese se dá no início da década de 1930, no governo do então presidente Getúlio Vargas. De acordo com Draibe (1990):

[...] ao pensar a periodização de constituição de Welfare no Brasil, somente podemos ter como ponto de partida a década de 30, considerados o conjunto de transformações do Estado brasileiro e as formas de regulação social de corte nacional que aí tem início (DRAIBE, 1990, p. 8).

Assim, uma série de ações foram tomadas pelo governo visando regulamentar as relações e as condições de trabalho dessa crescente massa de trabalhadores urbanos assalariados e, paralelamente a estas ações é que foram desenvolvidas as políticas de proteção social propriamente ditas. Tais políticas deixariam de contemplar, por um longo período, todos os “não incluídos” neste processo de acumulação excludente.

E, de acordo com Cardoso Jr. e Jaccoud (2005):

Ao lado da implementação da política de proteção social propriamente dita, ou seja, aquelas medidas destinadas a garantir um fluxo de rendas e de serviços àqueles que, participantes do processo produtivo, se encontravam em condições de impossibilidade de trabalho – por motivos de doença, invalidez ou morte –, realizaram-se regulamentações das relações e condições de trabalho. Assim, todo o sistema de aposentadorias e pensões, consubstanciado em um complexo mecanismo de transferências monetárias, deriva de direitos que se fundam no exercício pretérito do trabalho, mais especificamente do emprego assalariado legal, de acordo com a experiência dos modelos chamados bismarkianos ou meritocrático-contributivos. Mantiveram-se fora do alcance do sistema de proteção social as populações não participantes do processo de acumulação. Contudo, isso não significou uma ausência de propostas em sua direção. Os projetos de modernização da economia e da sociedade no Brasil – o primeiro entendido como condição para o segundo – que se sucederam desde o fim da República Velha previam a integração dos pobres, em especial dos pobres urbanos, aos benefícios do progresso pela via do trabalho, e, mais especificamente, do trabalho assalariado. Este modelo de gestão econômica da pobreza se projetava no futuro, com a promessa de sua incorporação progressiva ao mundo do trabalho regulado (CARDOSO JR., JACCOUD, 2005, p.189).

Nos termos de Przeworski (1989), a concessão de direitos econômicos, sociais e políticos seria uma forma – encontrada pelos representantes do capital – de evitar processos de grandes rupturas, o que fez com que estes buscassem o apoio de forças opostas, com o

objetivo de integrar os trabalhadores às relações de produção. Assim, a ampliação dos benefícios sociais ia de encontro a dois grandes objetivos da classe capitalista, ou seja, rebaixava os custos com o emprego de trabalhadores assalariados e obtinha destes a cooperação com a produção capitalista, através do acesso aos benefícios do consumo e dos serviços sociais oferecidos.

De acordo com Navarro (1993):

Dessa forma, o Estado de bem-estar – um triunfo da classe trabalhadora, conquistado com um custo enorme de sangue, suor e lágrimas – é considerado uma reforma legitimadora, outorgada pela classe capitalista com o efeito de criar uma aceitação consensual de seu papel (NAVARRO, 1993, p.161).

Estas “contradições”, como bem define Oliveira (2003), estão na base da questão social e do surgimento das políticas públicas de corte social no Brasil. E, ainda de acordo com a autora, “é no campo de uma cidadania que exige direito a ter direitos que se coloca a importância da assistência social como política pública no Brasil” (OLIVEIRA, 2003). De acordo com a autora:

O processo de acumulação capitalista produz o trabalhador disponível para o capital, uma população sempre maior do que as reais necessidades da acumulação. O resultado é a produção de uma classe trabalhadora diversificada na sua forma de inserção na produção, mas que tem em comum o fato de sua sobrevivência depender da venda da sua capacidade de trabalho, o que por sua vez depende das demandas do capital. O resultado é a produção da pobreza, originada nos baixos salários dos que se encontram incluídos no mercado de trabalho formal e as mais diferentes situações de inclusão precarizada ou subordinada para a grande parcela que não consegue existir para o capital (OLIVEIRA, 2003, p.1).

Além disso, a questão da cidadania, que será melhor desenvolvida a seguir, sempre esteve relacionada, ao longo da história – em maior ou menor grau – à conquista de direitos e, em relação a eles, é que vem se afirmando e se consolidando. E, de acordo com Santos (1998), “isto de tal forma, que não podemos desvincular os chamados direitos sejam os políticos, sejam os econômicos e sociais de sua definição, da sua vivência” (SANTOS, 1998, n.p.).

1.1.1. O Estado de Bem-Estar Social: as contribuições do modelo liberal e a “essencialização” do conceito de cidadania

De acordo com a proposta analítica de T. H. Marshall (1967), a cidadania se desenvolveu, historicamente, como uma pirâmide, com direitos (civis, políticos e finalmente os sociais) se sucedendo ordenadamente. Embora Marshall se refira a um caso empírico

específico (o desenvolvimento da cidadania na Inglaterra), seu modelo continua sendo um recurso teórico importante, servindo como referência para estudos comparativos do desenvolvimento da cidadania em outros países. De acordo com Sartori (1997):

[...] a função da comparação não é simplesmente comparar, mas sobretudo explicar. Através de critérios explícitos, pode-se comparar processos históricos, países, regiões, sistemas partidários, modelos políticos, através de suas semelhanças e, especialmente, de suas diferenças, que passam a ser um recurso heurístico para entender e explicar as particularidades de cada caso, sob uma base conceitual comum (SARTORI, 1997, p. 43).

Diferentemente do Brasil, o desenvolvimento da cidadania na Inglaterra se deu de forma que quando os direitos civis, políticos e sociais se separaram cada um seguiu seu próprio ritmo. Ou, nas palavras do próprio Marshall (1967):

Quando se separaram, os três elementos da cidadania romperam, por assim dizer, toda relação. Tão completo foi o divórcio que, sem violentar demasiadamente a precisão histórica, podemos designar o período formativo de cada um a um século distinto - os direitos civis, no século XVIII; os políticos, no XIX; e os sociais no século XX. Como é natural, estes períodos deverão ser tratados com uma razoável elasticidade, e há certo solapamento evidente, sobretudo entre os dois últimos (MARSHALL, 1967, p. 65).

E, ainda de acordo com Marshall (1967), “quando a liberdade se fez universal, a cidadania passou de instituição local à instituição nacional”.

Para o autor, a igualdade humana teria se realizado no pertencimento a uma comunidade cívica, onde deveres e direitos teriam se potencializado, disseminando-se no compartilhamento de uma vida civilizada, o que incluiria também um corpo de direitos cuja validade existiria, desde que não invadisse a liberdade do mercado competitivo.

Como visto, a concepção de cidadania de Marshall é fortemente marcada por uma concepção liberal, uma “cidadania restrita” que fez com que a liberdade concedida aos mercados se sobrepusesse aos direitos políticos e sociais, reforçando as desigualdades sociais. Assim, o Estado entra em cena com o papel de regulador; desenvolvendo, para isso, toda uma organização administrativa e jurídica para dar conta desta regulação.

Ao analisar a experiência – não só do Brasil, mas de outros países – do histórico da interferência estatal na regulamentação das relações sociais, num contexto liberal, percebe-se que algumas características são recorrentes; sendo que as principais diferenças dizem respeito ao início, à ordem, ao ritmo do estabelecimento de regulamentos sociais e, também, à legislação, que vai definir uma maior ou menor cobertura relativa à programas sociais a serem implementados através das políticas governamentais.

A concepção de “cidadania restrita” – atribuída a um número limitado de pessoas – tem em John Locke (1973), um de seus expoentes, se fundamentando no postulado que afirmava que os homens seriam livres e iguais porque são proprietários de seus corpos. Este postulado será aprofundado quando vinculado com a questão da cidadania e assim, a propriedade deixará de ser atribuída tão somente ao corpo, passando a englobar, também, aquilo que é produzido por este, através do trabalho – apropriação da natureza – consequentemente, a cidadania se estende, tão somente, aos proprietários de propriedade privada.

O caráter restrito de cidadania – que traduzia o pensamento político da época – preconizado pela ideologia liberal naturalizava, assim, a condição social dos indivíduos. O êxito econômico passa a ser visto como sinônimo de virtude; assim como o fracasso passa a ser associado à incompetência. No entanto, apesar de associada a um contexto específico de disputas por hegemonia entre burguesia e nobreza, a reivindicação pelos chamados direitos de liberdades teria impulsionado o caráter reivindicatório da cidadania e ajudaram a ampliar seu conceito, influenciando inúmeros movimentos. Neste sentido vale destacar a valiosa contribuição de renomados liberais progressistas, como: John Stuart Mill, Tocqueville, Benjamin Constant, entre outros.

Os ideais de liberdade e de igualdade, rapidamente enunciados, embora tivessem uma origem propriamente burguesa, contribuíram para a inclusão de um maior número de indivíduos no corpus político das sociedades. No entanto, mesmo contextualizada e, levando-se em consideração o liberalismo em sua evolução histórica, a cidadania vista pelo viés de uma concepção liberal tem os seus limites; uma vez que se limita a conquistas legais e ao acesso a direitos definidos de antemão, o que Dagnino (1994), caracterizou como a “essencialização” da cidadania. Segundo a autora:

A “essencialização” da cidadania feita pelo liberalismo elimina justamente a prática existencial dos homens. Se queremos uma superação da concepção liberal devemos redefinir a idéia de direitos. Esta redefinição será pelo “ângulo da dinâmica societária”. “Pois, pelo ângulo da dinâmica societária, os direitos dizem respeito antes de mais nada ao modo como as relações sociais se estruturam. Em outras palavras devemos enxergar os direitos como princípios reguladores da vida social e que possibilitem negociação e interlocução (DAGNINO, 1994, p. 103).

Nesse sentido, Bobbio (1992), é um autor que apresenta uma valorosa contribuição no sentido de “desessencializar” a cidadania ao afirmar que os direitos do homem são direitos históricos por mais fundamentais que sejam. Segundo o autor:

São direitos históricos porque nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas. O problema – sobre o qual, ao que parece, os filósofos são convocados a dar seu parecer – do fundamento,

até mesmo do fundamento irresistível, inquestionável, dos direitos do homem é um problema mal formulado: a liberdade religiosa é um efeito das guerras de religião; as liberdades civis, da luta dos parlamentos contra os soberanos absolutos; a liberdade política e as liberdades sociais, do nascimento, crescimento e amadurecimento do movimento dos trabalhadores assalariados, dos camponeses com pouca ou nenhuma terra, dos pobres que exigem dos poderes públicos não só o reconhecimento da liberdade pessoal e das liberdades negativas, mas também a proteção do trabalho contra o desemprego, os primeiros rudimentos de instrução contra o analfabetismo, depois a assistência para a invalidez e a velhice, todas elas carecimentos que os ricos proprietários podiam satisfazer por si mesmos (BOBBIO, 1992, p. 5-6).

Como visto, a questão social e as políticas que dela derivam surgem marcadas por contradições. É importante ressaltar que a questão do desenvolvimento e a evolução do conceito de cidadania, tratado até aqui, referem-se a um contexto específico, ou seja, a predominância dos ideais liberais na formação do estado-nação europeu; onde, de acordo com Souki (2006):

[...] do ponto de vista da tese weberiana, foi uma experiência original do ocidente permitindo a resolução, de uma só vez, de dois problemas: o estabelecimento de um modo democrático de legitimação e a base de uma forma nova e abstrata de integração social (SOUKI, 2006, p. 45-46).

E, ainda:

Na esteira do desenvolvimento dos direitos e no processo de sua ampliação a novos setores da sociedade, antes excluídos, também se fortalecia o sentimento de pertencimento a uma nação. O caráter universalista desses direitos e o fortalecimento de uma burocracia eficiente configurou um percurso de formação do estado-nação diferente das trajetórias de outros países europeus notadamente do leste e do sul (SOUKI, 2006, p. 45).

A maneira como se deu o desenvolvimento de direitos e da noção de cidadania, neste contexto, reforçou a convicção democrática e, de acordo com Carvalho (1995):

Com os direitos civis vinham as liberdades garantidas por um poder Judiciário, independente do Executivo e com uma tradição de neutralidade, registrada tanto por Moore como por Marshall. As instituições desenvolvidas nessa fase eram os Tribunais de Justiça que serviam de intermediação política e se reforçavam na medida em que exerciam suas funções. Com base no exercício dessas liberdades e das instituições correspondentes, ampliaram-se os direitos políticos e com eles o desenvolvimento dos partidos e a consolidação do Legislativo. Através destes sancionaram-se os direitos sociais que o Executivo punha em prática. Portanto, as liberdades civis constituíram-se na base de todo o processo (CARVALHO, 1995, p. 343).

Como analisado, as políticas referentes à questão social surgem marcadas pelas contradições dos períodos em que foram implementadas. Estas contradições também estão presentes nas mais diferentes teorias interpretativas do desenvolvimento da noção de cidadania – que, hora enfatizam a cidadania por um viés limitado a conquistas legais e acesso

a direitos definidos de antemão, hora ressaltam o peso do caráter reivindicatório das classes sociais que teriam possibilitado a negociação e a interlocução.

Estas contradições também estão presentes nas mais diferentes teorias que dão conta de explicar o desenvolvimento do *Welfare State* nestes países, onde de fato ele ocorreu. Tais teorias associam, em geral, uma série de fatores ao desenvolvimento do Estado de Bem-Estar social (desenvolvimento industrial, cultura nacional, demografia, etc.); todas, entretanto, se relacionam de alguma maneira – em maior ou menor grau – ao nível econômico destes países. Arretche (1995) acrescenta, ainda, que seus efeitos são sentidos principalmente através das mudanças demográficas do século passado e do impulso dos programas em si mesmos. A referida autora destaca, também, a interação das percepções políticas das elites, as pressões das massas e das burocracias do *Welfare* (ARRETCHÉ, 1995).

Os autores citados por Arretche (1995) em sua análise sobre o *welfare state* – como Wilensky (1975), T. H. Marshall (1967) e Titmuss (1963) – em que pesem as diferenças metodológicas adotadas em suas pesquisas, partilham de uma mesma concepção quanto à origem dos programas sociais – concepção originária das teorias da modernização e da industrialização das sociedades. Para estes (e outros) autores, o Estado de Bem-Estar Social teria “surgido” como “um subproduto de forças inerentes ao processo de industrialização e menos resultado de conflitos e decisões políticas” (ARRETCHÉ, 1995).

Já autores como O'Connor (1977), Offe (1972) e Lenhardt (1984) entendem o Estado de Bem-Estar Social como uma resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista. De acordo com O'Connor (1977, p. 19) “um Estado que ignore a necessidade de assistir o processo de acumulação de capital arrisca-se a secar a fonte de seu próprio poder, a capacidade de produção de excedentes econômicos e os impostos arrecadados deste excedente”.

Este entendimento dá ênfase em demasia à lógica da expansão do capital e, ainda que considere a luta de classes, esta não é considerada como um elemento explicativo da dinâmica do fenômeno analisado. Ou seja: novamente o fator econômico é utilizado como “pano de fundo” para explicar o desenvolvimento do *Welfare State*. Em outras palavras, o Estado de Bem-Estar Social teria se desenvolvido em função das exigências da reprodução ampliada do capital. Haveria uma relação direta entre as necessidades postas pelo processo de acumulação capitalista e, de outro lado, funções desempenhadas pelo Estado que, assim, transformaria estas necessidades e funções em políticas públicas.

Para Offe⁹ (1972), “o *Welfare State* é um desdobramento necessário da dinâmica de evolução destas sociedades, uma vez que há pequena margem para escolhas”.

Em suma, analisado por este viés, a origem dos programas sociais pode ser explicada, portanto, como uma resposta funcional à necessidade de constituição da classe operária, condição essencial para o desenvolvimento do capitalismo.

Ora, nestes termos, a dinâmica de desenvolvimento das políticas sociais diz respeito a uma estratégia estatal que busca realizar ao mesmo tempo a integração social (conciliando interesses antagônicos) e a integração sistêmica (relativa à consistência interna da administração estatal) (ARRETCHÉ, 1995, p. 31).

Outra vertente associa o Estado de Bem-Estar Social a uma ampliação progressiva de direitos: dos civis aos políticos, dos políticos aos sociais. Tal vertente se baseia na ideia da ampliação progressiva da noção de cidadania (já trabalhada anteriormente) e tem T. H. Marshall (1967), como também já visto, como um de seus principais nomes. As ideias de Marshall tiveram um enorme peso no desenvolvimento da noção que hoje temos do Estado de Bem-Estar Social, servindo de referência para o desenvolvimento da Escola de Serviço Público que surgiu na França – considerada como a nação onde melhor se desenvolveu a noção que temos hoje de serviço público.

Para os partidários desta concepção, não existe Estado sem que este cumpra as funções da proteção e sem que este permita a realização de um indivíduo portador de direitos (direito a vida e direito à propriedade). Desta forma, de acordo com Arretche (1995):

O Estado de Bem-Estar é um prolongamento e uma extensão (ou ainda, uma radicalização) do Estado protetor clássico. Este processo de radicalização ocorre a partir do século XVIII, sob o efeito do movimento democrático e igualitário. As noções de proteção da propriedade e da vida (como atributos do Estado) sofrem uma ampliação: amplia-se o campo dos direitos civis.

Originado, neste movimento de ampliação dos direitos democráticos, o Estado de Bem-Estar progrediu do século XIX ao século XX, através de saltos, de forma descontínua. Este avançou neste período por ocasião das grandes crises, tenham sido elas sociais, econômicas ou internacionais (ARRETCHÉ, 1995, p. 35-36).

Também há a vertente que explica o *Welfare State* como o resultado de um acordo entre capital e trabalho organizado dentro do capitalismo. Esta perspectiva – muito influenciada pelas idéias de Gough¹⁰ (1979) – se aproxima de uma certa lógica marxista,

⁹ De acordo com Arretche (1995), apesar de Offe (1972) se limitar a estabelecer uma relação de funcionalidade e dependência entre Estado e processo de acumulação, cabendo ao primeiro a função de criar as externalidades necessárias à manutenção do segundo, o autor quer distinguir-se, seja das correntes marxistas ortodoxas, para as quais não haveria nas sociedades capitalistas avançadas uma mudança essencial nas funções desempenhadas pelo Estado capitalista, seja das correntes socialdemocratas, para as quais a novidade do pós-guerra seria uma substancial alteração da essência do Estado capitalista. O que, de acordo com Arretche, faz com que autor se distancie das correntes socialdemocratas mais ainda que do marxismo ortodoxo.

¹⁰ Segundo Arretche (1995), Ian Gough em sua obra “*The Political Economy of the Welfare State*. London, MacMillan Press, 1979”, rejeita as abordagens de cunho funcionalista, segundo as quais um fenômeno é

segundo a qual o Estado age essencialmente na defesa dos interesses da classe capitalista. No entanto, de acordo com Arretche (1995, p.43), “é a ameaça de um movimento social forte que faz com que a classe capitalista pense e aja de forma coesa e estratégica e, portanto, reestruture o aparato estatal para esta finalidade”.

Esta perspectiva reduz o espectro do Estado de Bem-Estar Social que é interpretado, tão somente, a partir de programas de corte social (que são interpretados como uma resposta às necessidades geradas pelo processo de acumulação de capital) que garantiriam as condições do conjunto da população. Fundamentalmente, a economia capitalista teria uma racionalidade à qual o Estado deveria se submeter.

No entanto, para esta corrente, o Estado não seria inteiramente submisso à classe dominante e sua dinâmica de acumulação, uma vez que – dada a sua relativa autonomia – haveria uma significativa margem de manobra no campo das decisões de âmbito estatal. É, principalmente, a partir desta interpretação que tal vertente se diferencia daquela que entende o Estado de Bem-Estar Social como uma resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista e que tem o autor O'Connor como um de seus principais nomes.

O Estado não age de maneira alguma como um instrumento passivo de uma classe. Há espaço para que os vários órgãos do Estado possam dar origem a políticas, para que possam revertê-las, ou fazer escolhas e mesmo para cometer erros (ARRETCHÉ, 1995, p. 41).

Apesar dos diferentes argumentos utilizados para explicar a origem e o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social, há uma convergência no fato destas abordagens apontarem que os resultados distributivos das políticas sociais são distintos, mesmo entre países com níveis similares de capacidade de pressão da classe trabalhadora.

De acordo com a abordagem neo-institucionalista, a análise do surgimento e do desenvolvimento do *Welfare State* deve levar em conta a natureza, a capacidade e a estrutura das instituições do Estado. A abordagem neo-institucionalista – de acordo com a tradição weberiana – analisa o Estado como um ente autônomo, o que permite que a lógica de ação das burocracias públicas seja analisada como uma variável independente.

Neste sentido, servidores e demais grupos ligados ao Estado, as “burocracias estatais” – entendidas como uma pré-condição para a emergência dos modernos sistemas de provisão

produzido como resposta às necessidades que o gerariam e define o welfare state como o responsável por dois tipos de atividades estatais: provisão estatal de serviços sociais e regulação estatal de atividades privadas. Tais atividades abarcariam fundamentalmente a seguridade social, a regulação das condições de trabalho, a escolaridade da população e a legislação urbana.

de serviços sociais – teriam relativa liberdade, no sentido de poderem formular e perseguir objetivos próprios, os quais não seriam, somente, derivados de interesses presentes e organizados na sociedade civil.

Em suma, para os neo-institucionalistas, os órgãos administrativos do Estado constituem o foco central de suas análises, uma vez que estes teriam o poder para influenciar a formação e o desenvolvimento de interesses e modalidades de ação dos grupos da sociedade civil. Portanto, “mais que autônoma, a ação do Estado tem influência sobre a cultura política, sobre a ação política coletiva e sobre a formação de questões políticas” (ARRETCHE, 1995, p. 53).

A abordagem neo-institucionalista destaca a importância da formação do Estado nacional e das estruturas políticas de cada país como variáveis centrais na análise. Além disso, aponta para o fato de que, dada a complexidade do tema – e, também por tratar de autores cuja produção encontra-se em pleno processo de desenvolvimento – a metodologia de análise proposta é mais útil para estudos de caso, como a que a presente tese se propõe a desenvolver.

A emergência do *Welfare State*, como uma parte do acordo do pós-guerra entre capital e trabalho, e de uma estrutura geralmente mais intervencionista foi um fenômeno generalizado deste período. No entanto, de acordo com Santos (1998), o histórico da interferência estatal na regulamentação das relações sociais tende a variar bastante, principalmente em termos relacionados ao início, à ordem e ao ritmo da ação estatal.

A seguir analisaremos como se deu a origem e os aspectos que levaram a uma interferência estatal na regulamentação das relações sociais no Brasil.

1.2. O Estado de Bem-Estar Social, Cidadania e Direitos Sociais no Brasil

As críticas aos diversos modelos interpretativos de cidadania – do qual o de Marshall é o exemplo mais emblemático – levaram a alguns avanços importantes na discussão teórica e nos estudos históricos sobre o tema, o que possibilitou, de acordo com Carvalho (1995), a postulação de vários tipos de cidadania e na descrição de distintos caminhos percorridos por países de diferentes tradições culturais em direção a esses tipos.

Entre os inúmeros modelos interpretativos derivados do modelo de Marshall, encontra-se o de Turner (1990), que define diferentes tradições de cidadania de acordo com dois eixos analíticos: a cidadania implementada de baixo para cima (cujo exemplo são os

casos citados na sessão anterior) ou de cima para baixo, quando o Estado tem uma posição central no processo de implementação de direitos e de políticas sociais. Este segundo eixo é o que guiará a presente análise nesta sessão.

De acordo com diversos autores desta corrente, como Theda Skocpol, Ann Shola Orloff e Margareth Weir – que desenvolveram para os casos norte-americano, inglês e canadense, as pesquisas mais importantes desta corrente – a variável analítica fundamental para a compreensão da emergência e desenvolvimento dos modernos sistemas de proteção social está associada à natureza, capacidades e estrutura das instituições do Estado, que é analisado – seguindo a tradição weberiana – como um ente autônomo em relação à sociedade civil, “o que permite analisar a lógica de ação das burocracias públicas, sejam elas indicadas ou eleitas, como uma variável independente” (Arretche, 1995, p. 52). Assim, o Estado passa a ser entendido como o mantenedor da ordem interna e, através do controle do aparelho burocrático (cuja emergência é uma pré-condição para o surgimento dos modernos sistemas de provisão de serviços sociais), podem, de acordo com Arretche (1995, p. 52), “formular e perseguir objetivos próprios, que não são um reflexo nem um subproduto dos interesses presentes e organizados na sociedade civil”. Fundamentados neste princípio:

[...] os autores filiados a esta corrente estão debatendo com todas as demais correntes que vêm a ação do Estado (e, portanto, a formulação e implementação de políticas sociais) como um resultado de fatores exógenos à esfera estritamente estatal, vale dizer, apenas como um subproduto seja da urbanização, seja do desenvolvimento econômico, seja ainda da ação de grupos de interesses ou da luta de classes.

... os institucionalistas argumentam que a capacidade estatal (*state capacity*) para planejar, administrar e extrair recursos é uma pré-condição para a emergência de modernos programas sociais, tais como pensões e seguridade social, e que o contexto institucional – o caráter, capacidade e estrutura do Estado e das instituições políticas – afetam as orientações, capacidade e organização política popular e das elites e, portanto, a formação de coalizões políticas entre as classes (ARRETCHÉ, 1995, p. 52-53).

O fator histórico também tem um peso determinante para esta corrente, uma vez que, de acordo com seus autores, a análise da formação histórica do Estado nacional possibilita a compreensão do caráter e da natureza do conjunto das estruturas políticas (estatais e partidárias) e, ainda:

[...] as estruturas institucionais do Estado, tais como se conformaram historicamente em cada país, influenciam a formação e o desenvolvimento dos interesses e das modalidades de ação dos grupos da sociedade civil. Portanto, mais que autônoma, a ação do Estado tem influência sobre a cultura política, sobre a ação política coletiva e sobre a formação de questões políticas (ARRETCHÉ, 1995, p. 53).

Arretche (1995), argumenta ainda que a sequência histórica democratização/burocratização é fundamental na análise proposta “dado que ela condiciona a natureza das burocracias públicas”. Assim sendo:

A liberalização do voto anteriormente à plena consolidação de estruturas burocráticas (no sentido weberiano do termo) tenderia a reduzir o grau de *bureaucratic insulation*, porque, nestas circunstâncias históricas, os partidos tenderiam a consolidar-se diante do eleitorado utilizando os recursos estatais como moeda de troca. As estruturas administrativas seriam, portanto, prisioneiras da patronagem política. Ao contrário, o desenvolvimento e consolidação das burocracias – ou ainda o sucesso de reformas administrativas em direção à sua construção – anteriormente à plena liberalização do voto daria às burocracias maior capacidade de resistência às pressões pela prestação de serviços sociais de tipo “clientelístico”, condicionando assim a formação de partidos políticos de tipo programático, dado que o apelo ao eleitorado não poderia ser feito mediante a concessão de favores. Este seria, por exemplo, o caso de países europeus nos quais a existência prévia de monarquias constitucionais viabilizou a consolidação de burocracias públicas anteriormente à universalização do sufrágio (ARRETCHÉ, 1995, p. 55-56).

Além disso, a proposição de políticas públicas será fortemente condicionada pela avaliação – que ocorre tanto no âmbito da opinião pública quanto dos partidos políticos – que as burocracias estatais têm das políticas anteriormente postas em prática. No entanto, estas serão avaliadas de uma determinada forma pelos formuladores das políticas, que são quem, de fato, condizionarão o conteúdo destas políticas públicas. Ou seja, “a capacidade das burocracias formularem e implementarem políticas públicas ocorre de forma mais ou menos autônoma das pressões societais” (Arretche, 1995, p. 55).

O contexto institucional é um fator muito valorizado pela corrente, este pode ser caracterizado como o conjunto das organizações estatais e partidárias, e dos procedimentos políticos existentes em um determinado momento histórico. E ainda:

[...] a natureza e a forma das instituições estatais e partidárias, tal como existentes no momento históricos sob análise, estabelecem os limites e as possibilidades para a ação política dos atores interessados na aprovação e implementação de uma determinada proposta de inovação institucional. Esta combinação de elementos tem resultados decisivos sobre a natureza das *policies*, ou, dito de outro modo, sobre os resultados das decisões políticas. (ARRETCHÉ, 1995, p. 59).

De acordo com Draibe (1990) – importante pesquisadora das políticas sociais brasileiras – o *Welfare State* pode ser definido como:

[...] uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia, entre o Estado e a sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico. Tais transformações se manifestam na emergência de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de educação, saúde, previdência social, integração e substituição da renda, assistência social e habitação que, a par das políticas de salário e emprego, regulam direta ou indiretamente o volume, as taxas e os comportamentos do emprego e do salário da economia, afetando, portanto, o nível de vida da população trabalhadora.

Concretamente, trata-se de processos que, uma vez transformada a própria estrutura do Estado, expressam-se na organização e produção de bens e serviços coletivos, na montagem de esquemas de transferências sociais, na interferência pública sobre a estrutura de oportunidades de acesso a bens e serviços públicos e privados e, finalmente, na regulação da produção e distribuição de bens e serviços sociais privados (DRAIBE, 1990, p. 2-3).

Antes de passarmos para a análise das políticas sociais brasileiras propriamente ditas e, em consonância aos objetivos da presente tese, é importante destacar a importância que teve o servidor público nestes processos que transformaram a estrutura do Estado para que o mesmo pudesse atuar na regulação da produção e distribuição de bens e serviços sociais, uma vez que o Estado como ente fictício se materializa nas ações e decisões de seus servidores. Esta categoria profissional teve uma relevante importância no desenvolvimento das políticas públicas brasileiras, uma vez que a mesma se constituiu, como grupo politicamente ativo ou, nos termos de Arretche (1995), num dos principais grupos de interesse ao perseguir seus objetivos junto ao governo Vargas.

[...] estas variáveis constituem um elemento fundamental da análise, uma vez que é no interior de um determinado contexto institucional (que deve necessariamente ser contemplado na análise) que os grupos politicamente ativos perseguirão seus objetivos (ARRETCHÉ, 1995, p. 59).

Ao conjugar os interesses de servidores públicos federais e o governo, foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC), em 1936, que se transformaria no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) através do Decreto-lei 579, de 30 de julho de 1938. De acordo com Souza (1976, p. 103), “a expansão e a centralização burocráticas se deram continuamente sob o signo da absorção ou cooptação dos agrupamentos de interesse, quer regionais, quer funcionais”.

E, de acordo com Rabelo (2011), aqueles que trabalhavam no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), conhecidos como elite técnica daspiana:

[...] se diferenciavam de outros grupos de trabalhadores pelo caráter técnico e transformador atribuído a ela, que se identificava com este papel. Ela trabalhava em prol do governo Vargas, que criara políticas corporativistas que acabaram por beneficiar grupos de servidores no funcionalismo público (RABELO, 2011, p. 140).

A implantação do modelo de administração pública burocrática no Brasil – embora não se possa associá-la a uma administração tipicamente weberiana, racional e legalmente orientada – marcaria para sempre a execução das políticas públicas no Brasil.

A burocracia, no departamento, seria um elemento organizador de uma cultura científica, cultura esta assegurada por uma elite técnica e especializada. O conceito de burocracia adotado por este grupo seria de normatização e regulação no campo de trabalho e também da vida social, pois se inferia que a mentalidade do funcionalismo público deveria ser mudada e essa mudança só ocorreria com a adoção da meritocracia e padronização do funcionalismo, afastando a influência política presente na distribuição de cargos e promoções (RABELO, 2011, p. 135).

Nestes termos, a seguir analisaremos a gênese e o desenvolvimento das políticas públicas no Brasil através da análise do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS).

1.2.1. O Sistema Brasileiro de Proteção Social

De acordo com Cardoso Jr. e Jaccoud (2005), o Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS) pode ser entendido como:

[...] o conjunto de políticas e programas governamentais destinado à prestação de bens e serviços e à transferência de renda, com o objetivo de cobertura de riscos sociais, garantia de direitos sociais, equalização de oportunidades e enfrentamento das condições de destituição e pobreza. O esforço estatal no campo da proteção social tem sido reconhecido como um sistema menos pelo fato de se ter constituído no país um conjunto articulado de políticas, e mais por ter-se estruturado aqui, ao longo do século XX, um conjunto abrangente de programas especificamente sociais, nas áreas da previdência e assistência, trabalho, alimentação, saúde e educação, além de habitação e saneamento. Deste modo, tem-se hoje um sistema de proteção amplo, ainda que certamente heterogêneo, incompleto e muitas vezes ineficaz, mas dotado de instituições, recursos humanos e fontes de financiamento estáveis que garantem sua implementação em caráter permanente (CARDOSO Jr; JACCOUD, 2005, p. 194).

Com o objetivo de analisar a gênese e o desenvolvimento das políticas públicas no Brasil, a análise será feita utilizando a mesma estratégia empreendida pelos referidos autores, ou seja, analisar o Sistema Brasileiro de Proteção Social através das linhas organizadoras que o atravessam, chamadas de Eixos Estruturantes das Políticas Sociais.

Estes Eixos Estruturantes das Políticas Sociais (CARDOSO Jr; JACCOUD, 2005) se dividem em: i) políticas que se agrupam em torno do Eixo do Emprego e do Trabalho; ii) políticas que se agrupam em torno do Eixo da Assistência Social e do Combate à Pobreza – da qual fazem parte as políticas de Assistência Social, Combate à Pobreza, Alimentação e nutrição, Ações de Combate à Pobreza/transferência de renda, etc. – iii) políticas que se agrupam em torno do Eixo da Infra-Estrutura Social – onde se incluem as políticas de Habitação e Saneamento – e iv) políticas que se agrupam em torno do Eixo dos Direitos Incondicionais de Cidadania Social. Em consonância aos objetivos da tese, a ênfase será ao primeiro e ao último destes eixos estruturantes: as políticas que se agrupam em torno do Eixo do Emprego e do Trabalho e as políticas que se agrupam em torno do Eixo dos Direitos Incondicionais de Cidadania Social

Nesta parte do capítulo, face aos objetivos do mesmo, analisaremos o Eixo dos Direitos Incondicionais de Cidadania Social, onde está inserida a política de Educação – que será

analisada em um tópico específico. Já o Eixo Estruturante do Emprego e do Trabalho será analisado no capítulo 3.

Importante mencionar, como já destacado anteriormente, que foi durante o Estado Novo de Vargas que o Estado passou a se responsabilizar institucionalmente pela questão social, com o objetivo de alcançar não só os objetivos de regulação dos conflitos surgidos do novo processo de desenvolvimento econômico e social do país, mas, também legitimar a política do Governo.

Ou seja, a política social do primeiro governo Vargas vai atuar mais como mediadora da relação entre capital e trabalho e, nesse sentido, as iniciativas restringiram-se ao surgimento de novos elementos na legislação que regulava o trabalho assalariado, notadamente das populações urbanas inseridas no mercado de trabalho formal. O atendimento aos demais grupos – devido a sua, praticamente, inexistente organização política, agravada pela repressão aos movimentos sociais, que demandasse de forma efetiva tais serviços – foi relegado a segundo plano, na medida em que esse Estado, crente nos benefícios do progresso, previa, pelo menos em tese, a sua incorporação gradual ao mundo do trabalho formal/regulado¹¹.

Apesar das especificidades do caso brasileiro, o modelo teórico seguido foi o dos países europeus onde as abordagens estatais da questão social se estruturaram a partir da forma de organização da sociedade capitalista e dos conflitos e contradições que permearam o processo de acumulação; assim como as formas pelas quais se organizaram respostas para enfrentar as questões geradas pelas desigualdades sociais, econômicas, culturais e políticas. A partir daí, ampliam-se as instituições que objetivavam prover a Proteção Social. De acordo com Yasbek (2012), isto ocorreu:

[...] especialmente nas sociedades capitalistas européias, particularmente a partir das três primeiras décadas do século passado. O traço mais marcante e fundamental destas configurações é o fato dos serviços de proteção social serem implantados e geridos pelo Estado. (...) Assumida pelo Estado (e reconhecida pela sociedade) como função legal e legítima, a proteção social se institucionaliza e toma formas concretas através de políticas de caráter social (YASBEK, 2012, p. 3-4).

Importante ressaltar ainda que a ampliação das políticas sociais se deve, também, às ideias de Keynes que, a partir da crise econômica de 1929, ganham destaque, na medida em que defende uma maior intervenção do Estado na regulação das relações econômicas e sociais, dando início a um pacto entre interesses do capital e dos trabalhadores. Razão pela qual o Estado de Bem Estar Social é entendido como parte integrante do sistema capitalista –

¹¹ Para mais informações, ver a “O sindicalismo equilibrista: entre o continuísmo e as novas práticas. ARAÚJO, S. M.; BRIDI, M. A. & FERRAZ, M. (orgs.). Curitiba: UFPR. 2006”.

embora não tenha se efetivado, quando ocorreu, de maneira homogênea – e, no Brasil, a partir do Estado Novo de Vargas, tem início o Sistema Brasileiro de Proteção Social, como resposta às necessidades impostas pelo “novo” sistema de industrialização.

Esse sistema vai se desenvolver, de acordo com Sposati (2009):

[...] de um lado, fortemente apoiado na capacidade contributiva dos trabalhadores, particularmente do mercado formal de trabalho, e de outro vai destinar aos mais pobres, trabalhadores de um mercado informal, um "modelo de regulação pela benemerência" (SPOSATI, 2009, p. 8).

1.2.2. Direitos Incondicionais de Cidadania Social

De acordo com Cardoso Jr. e Jaccoud (2005), as políticas públicas relacionadas aos direitos incondicionais de cidadania social abrangem “políticas sociais de escopo universal, cujo acesso não está condicionado por nenhum critério de seletividade, tendo por base única a cidadania” (CARDOSO Jr; JACCOUD, 2005, p. 204).

Destas políticas sociais fazem parte a saúde e a educação básica. Considerando a década de trinta do século XX como o período de constituição das políticas públicas sob responsabilidade do Estado, é importante destacar que ambas as políticas surgem subordinadas ao mesmo ministério, o Ministério da Educação e Saúde, que é criado logo no início do primeiro governo Vargas, em 1930. Esse ministério é reflexo do contexto da época, em que se buscava a promoção de mudanças na estrutura do estado com o objetivo de promover a expansão do sistema econômico através de uma nova legislação que ordenasse a efetivação dessas mudanças. As duas políticas só irão se separar em 1953 com a criação do Ministério da Saúde.

Apesar de terem sido, institucionalmente, criadas juntas, seu reconhecimento – enquanto direito social de caráter incondicional – se deu em momentos distintos e a partir de trajetórias diferentes. Hoje elas podem ser definidas como políticas cujo acesso gratuito é assegurado em caráter obrigatório pelo Estado a todo cidadão brasileiro. E, de acordo com Cardoso Jr. e Jaccoud (2005):

Para isso, contam com significativa estabilidade de financiamento, estruturam-se em torno de pactos federativos e dispõem de garantias para seu usufruto pelo cidadão refletidas não apenas na legislação infra-constitucional, como também em ampla e ativa fiscalização dos poderes públicos, entre eles, do Ministério Público (CARDOSO Jr; JACCOUD, 2005, p. 230).

Mas apesar de todas essas garantias e do status que conquistaram ao longo da história, estes direitos sociais enfrentam hoje uma série de desafios para se efetivarem.

Como visto anteriormente, o Estado Novo de Vargas objetivava promover uma expansão do sistema econômico e, para tanto, é estabelecido, paralelamente, uma nova legislação que ordenasse a efetivação dessas mudanças. Assim, foram criados o “Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC)”, juntas de arbitramento trabalhista e o “Ministério da Educação e Saúde Pública (MESP)”.

1.2.2.1. *Políticas Públicas de Educação e Trabalho Docente no Brasil*

O setor educacional foi um dos principais meios para Getúlio Vargas conseguir legitimidade frente às classes trabalhadoras. Nesse sentido, o professor seria uma peça chave para se atingir esse propósito, o que fica elucidado no trecho a seguir:

[...] a educação nacionalista [...] é hoje o primeiro dever e o desígnio supremo de todos os que, como educadores e mestres, se entregam à obra evangélica de iluminar, semear, povoar e enriquecer a alma jovem e ardente do Brasil, generosa e grande, bela e opulenta como seu próprio território. Diante de uma e de outro, antes do professor está o patriota, o soldado de sua bandeira, o operário de sua unidade, o pregoeiro do seu destino, o paladino de sua honra, o garimpeiro de sua história, o sacerdote de sua imortalidade (LOBO, 1941, p. 49).

As principais orientações das políticas educacionais desse período enfatizavam a educação cívica e nacionalista que tinha como objetivo formar indivíduos identificados e comprometidos com a tarefa de fazer do Brasil uma grande nação. Assim, cria-se o Ministério da Educação e Saúde, já em 1930, a quem caberia, entre outras atribuições, a regulamentação do ensino e o estabelecimento de diretrizes educacionais para toda a nação.

A educação no Estado Novo foi marcada pelo dualismo, um sistema de ensino “bifurcado”, com um ensino secundário público destinado às “elites condutoras” e um ensino profissionalizante para as classes populares. Embora o artigo 129 da Constituição de 1937 tivesse destinado o ensino técnico-comercial às “classes menos favorecidas”, a partir de 1942 esse ramo de ensino começou a contar com uma legislação nacional.

Também na mesma época foram criados o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), através do Decreto-Lei nº 4048, de 1942, e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac) por meio do Decreto-Lei nº 8621, de 1946, visando qualificar a mão-de-obra para a indústria e o comércio/prestação de serviços, respectivamente¹².

¹² De acordo com Graef, Salgado (2012), a criação destes serviços está no bojo do processo desenvolvimentista do Governo Vargas e, portanto, de industrialização brasileira. Já na justificativa oficial por parte do Governo do Presidente Getúlio Vargas de criação de entidades que viriam a compor o “Sistema S”, consta a incapacidade do Estado em realizar serviços de qualificação profissional, que deveria integrar a política de trabalho e melhoria do “bem-estar social” dos trabalhadores. Desde da década de 1940, o Brasil conta com presença da oferta de

Estas instituições profissionalizantes dirigidas pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e pela Confederação Nacional do Comércio (CNC), naquele primeiro momento, pagavam uma “ajuda de custo” a seus estudantes, o que ficava mais atraente ainda as pessoas das camadas baixas da sociedade.

Desta forma, o Estado Novo de Getúlio Vargas institucionalizava a discriminação social através da escola: a elitização mantém-se, uma vez que os estudantes oriundos das camadas médias e altas da sociedade teriam direito a um ensino capaz de os conduzir à universidade; já para as classes menos favorecidas restava o ensino “profissionalizante precoce”, atendendo assim aos desejos da classe empregadora, ratificando a ordem dominante.

Essa contradição não se dava entre a burguesia e o proletariado, mas entre os setores modernos (liberais) e os tradicionais¹³ do sistema capitalista.

De acordo com FERREIRA Jr. e BITTAR (2006), na sociedade brasileira, estes setores representavam a classe dominante em luta pelo controle do Estado.

Em relação ao segmento de servidores públicos mais expressivo, hoje, do setor educacional, os professores, é importante destacar que, desde os primórdios da República, o Brasil já apresentava uma taxa de crescimento vegetativo impressionante; conseqüentemente, o Estado Novo de Vargas teve que lidar com um novo cenário, o da multiplicação de matrículas e de escolas e, conseqüentemente, um desequilíbrio causado por esta nova demanda por professores.

De acordo com Monlevade, a partir do Estado Novo de Vargas:

A multiplicação de escolas normais disponibilizou um professorado primário maior em qualificação e diferente em natureza, agora predominantemente feminino e oriundo cada vez mais das classes populares. Engendrava-se um novo quadro de assalariados e assalariadas que, por precisarem do salário para sobreviver, talvez fossem mais dóceis em aceitar a proposta do capital travestido em Estado empregador : “se queres ganhar mais, trabalha mais”. Alunos demais, recursos de menos, padrões diversificados nas redes estaduais, municipais e particulares: está pronto o cenário do multi-emprego e da multi-jornada (MONLEVADE, 2000, p. 39).

Serviços Sociais realizadas por entidades vinculadas ao Capital, indicando a primazia do setor privado em detrimento da oferta pelo próprio Estado de alguns serviços para a classe trabalhadora brasileira, dentre os quais, bens e serviços, nas áreas de saúde, lazer, assistência social, esporte, cultura, profissionalização, entre outros. Em contrapartida estas entidades arrecadam um valor que é advindo de um desconto na folha de pagamento dos trabalhadores das indústrias e do setor comerciário. Estas entidades (que compõem o “Sistema S”) dependem fortemente de recursos do fundo público, mas sem o devido controle democrático dos seus orçamentos. Destaca-se, também, a restrição do alcance das políticas sociais do Estado brasileiro, já na sua origem aos trabalhadores assalariados formais, que acabou criando uma certa “elite” da classe trabalhadora urbana.

¹³ representados, no setor educacional, pela Igreja Católica.

Essa mudança no perfil do professorado público brasileiro¹⁴ que deixava de ter origem exclusivamente nas classes médias urbanas e frações das elites, passando a constituir-se também das camadas populares, irá contribuir para tornar a categoria uma das maiores categorias profissionais do país.

Ocorreu, assim, um processo de mobilidade tanto ascendente quanto descendente, pois os que tinham origem nos “de cima” se proletarizaram enquanto os de origem popular ascenderam a uma profissão da classe média. A nova categoria, formada por essas duas frações, foi submetida a condições de vida e de trabalho determinadas pelo arrocho salarial (FERREIRA Jr., BITTAR, 2006, p. 1159).

O crescimento expressivo de matrículas no ensino elementar – ocasionado, entre outros fatores, pelo processo de urbanização, pelo êxodo rural e pelo crescimento demográfico – também gerou uma extensiva demanda por professores.

No entanto, os recursos financeiros eram insuficientes para dar conta dessa demanda, o que fez com que os salários dos professores tivessem uma considerável redução, reforçando, com isso, a prática da multi-jornada e o multi-emprego.

De acordo com Monlevade (2000), isso seria consequência, ainda, da falta de financiamento adequado para a educação, pois a arrecadação não crescia e a destinação de verbas era cada vez menor.

No setor educacional, o Estado Novo configura-se legalmente através de vários Decretos-Leis no período de 1942 a 1946 que ficou conhecida como Reforma Capanema (fazendo referência ao então Ministro da Educação Gustavo Capanema). Essa reforma ratificava a então ordem vigente mantendo como característica da educação brasileira o

¹⁴ De acordo com Lourenço Filho (1945, p. 400), a situação do magistério brasileiro na primeira metade dos anos de 1960, de modo geral, apresentava os mesmos contornos sociais das décadas anteriores, particularmente quanto ao fato de que essa categoria continuava sendo um reduto feminino. A conjugação entre perfil feminino e padrão de ensino seletivo era um dos traços dos “anos dourados” da educação brasileira, cujo auge foi exatamente a década de 1960. Quanto à formação das professoras, de acordo com Ferreira Jr. e Bittar (2006, p. 1163), as Escolas Normais atraíam, principalmente, jovens das classes mais abastadas. A tendência de constituir-se numa profissão feminina vinha do início do século XX. “Em 1929, para 23.808 alunos matriculados [no ensino pedagógico], 3.041 eram do sexo masculino”; quanto à origem social, “a escola normal era uma instituição destinada à educação das moças burguesas”. Apesar da preponderância dos professores primários, entretanto, uma fração residual de docentes públicos estaduais com formação universitária já dava mostras de seu crescimento. Depois, a partir de 1970, eles constituiriam a base do magistério público estadual de 1o e 2o graus.

dualismo. As próprias Leis Orgânicas do Ensino¹⁵ propiciavam dois “caminhos” a serem percorridos do ensino primário ao ensino profissionalizante.

Para os objetivos da presente tese, é importante salientar que, a partir da década de quarenta, o governo passa a fixar as normas para a formação do professor primário, assim como estabelecer exigências para o exercício do magistério em diferentes níveis de ensino. Essas medidas integravam um programa de modernização que tinha como objetivo assegurar condições para o desenvolvimento industrial. Como analisa Castro (2005):

A educação passou a ocupar posição estratégica no programa de Vargas, no sentido de assegurar o progresso econômico com ordem. Para isso, não bastava expandir a escola; era necessário renová-la, dotando-a de padrões e formas de organização compatíveis com os avanços da ciência, imprimindo nela os mesmos padrões de racionalidade de outras esferas do serviço público. Acentuou-se, assim, a importância da formação de professores em instituições especialmente criadas para este fim (CASTRO, 2005, p. 6).

Em 2 de janeiro de 1946 foi sancionada a Lei Orgânica do Ensino Normal – através do Decreto-lei 8530 – que estabeleceu as diretrizes gerais para o funcionamento das escolas normais em todo o país, pretendendo dar uniformidade à formação de professores em todo o território nacional, estabelecendo princípios e normas relativos a regime de estudos, conteúdos programáticos, métodos e processos didáticos.

A referida Lei do Ensino Normal não trouxe grandes transformações e tinha como objetivo formar professores para escolas primárias e dirigentes de escolas. O Ensino Normal era dividido em dois ciclos, o primeiro com duração de quatro anos e que visava a formação de regentes e o segundo com duração de três anos para formar professores. O conjunto de políticas educacionais dos anos de 1930 eram, segundo Dias (2009):

[...] tanto destinadas à regulamentação da profissão docente ou que, através das reformas do ensino atingiam os professores na organização das instituições escolares, manteve sobre a profissão docente a concepção de apostolado, sacerdócio,

¹⁵ De acordo com Paulo César de Souza Ignácio (2006), as chamadas “Leis” Orgânicas do Ensino se constituem, na verdade, num conjunto de *Decretos-Lei* elaborados por uma comissão de “notáveis” presidida por Gustavo Capanema e outorgados pelos presidentes Getúlio Vargas durante o Estado Novo e José Linhares durante o governo provisório, período no qual esteve a frente do Ministério da Educação Raul Leitão da Cunha. Tiveram como objetivos, reformar e padronizar todo o sistema nacional de educação, com vistas a adequá-lo à nova ordem econômica e social que se configurava no Brasil naquela época (expansão do setor terciário urbano, constituição de uma classe média, do proletariado e da burguesia industrial, resultante da intensificação do capitalismo no país). Em seu conjunto, também ficaram conhecidas como *Reforma Capanema*. Foram eles: 1)Decreto-lei nº 4.048, de 22/01/1942 – Cria o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial); 2)Decreto-lei nº 4.073, de 30/01/1942 – “Lei” Orgânica do Ensino Industrial; 3)Decreto-lei nº 4.244, de 09/04/1942 – “Lei” Orgânica do Ensino Secundário; 4)Decreto-lei nº 6.141, de 28/12/1943 – “Lei” Orgânica do Ensino Comercial; 5)Decreto-lei nº 8.529, de 02/01/1946 – “Lei” Orgânica do Ensino Primário; 6)Decreto-lei nº 8.530, de 02/01/1946 – “Lei” Orgânica do Ensino Normal; 7)Decretos-lei nº 8.621 e 8.622, de 10/01/1946 – Cria o SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial) e 8)Decreto-lei nº 9.613, de 20/08/1946 – “Lei” Orgânica do Ensino Agrícola.

ou seja, ofício “penoso”, exercido com abnegação, esforço, consagração e devoção, o que já caracterizava o estatuto social da profissão. Mas, como era preciso engajá-los e conformá-los ao projeto político e econômico do Estado, tratava-se de um “apostolado cívico” (DIAS, 2009, p. 8).

No entanto, a profissionalização docente dependia, ainda, de regulamentações que não diziam respeito apenas à organização interna do campo educacional, mas também, de temáticas referentes ao estatuto econômico do professorado, à sua condição de trabalhador do ensino. No contexto do Estado Novo, não apenas os professores, mas diversas profissões estavam sendo regulamentadas por meio da legislação trabalhista. A Reforma Francisco Campos criou para as escolas a obrigatoriedade de formalizarem, por escrito, contratos de trabalho com os professores, mas a regulamentação da lei enfrentava obstáculos por parte dos empregadores.

Em 1939, segundo Dias (2009):

[...] o Ministério do Trabalho designou Comissão para elaboração de anteprojeto de lei sobre os contratos de trabalho, com a participação de representantes do Ministério da Educação e Saúde. Documentos existentes no Arquivo do Ministro da Educação Gustavo Capanema permitem conhecer a tramitação do processo, a disputa entre representantes do MES e do MTIC no que diz respeito a que órgão caberia a competência no assunto, as divergências, os impasses e as negociações. Existem, também, memoriais encaminhados pelo Sindicato dos Professores ao Ministro da Educação Gustavo Capanema, solicitando e sugerindo resoluções sobre o assunto. São fontes documentais que permitem apreender a correlação de forças, os sujeitos e as estratégias que atuavam sobre a gestão de políticas públicas que incidiam sobre o campo de atuação profissional do magistério do ensino secundário (DIAS, 2009, p. 10).

Devido às diversas negociações e divergências, em 1940, era sancionado o Decreto-Lei n. 2.028 que dispunha sobre o trabalho no magistério particular. A partir de então, o professor estava legalmente reconhecido com um “trabalhador do ensino”. De acordo com Dias (2009), o decreto estendia aos professores e auxiliares da administração escolar todos os preceitos da legislação de proteção e assistência aos trabalhadores e de previdência social, equiparando-os aos comerciários. Com a criação da Justiça do Trabalho, em 1º de maio de 1941 e, posteriormente, em 1943, esses direitos seriam estendidos aos demais professores da rede pública de ensino, através da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), que regulamentaria a profissão docente nas décadas seguintes.

Entretanto, o reconhecimento, através da legislação trabalhista, com contratos de trabalho regulados por lei, não significou a garantia do cumprimento da legislação por parte dos empregadores. Em relação às questões referentes à remuneração da categoria docente, cabe aqui uma outra análise feita por Dias (2009), que destaca:

[...] parte das reivindicações do Sindicato de Professores foi atendida pelo Decreto 2.028 de fevereiro de 1940, mas atribuiu competência ao Ministério da Educação para deliberar sobre a fixação da “remuneração condigna”. Foi, assim, instalada uma Comissão especial, em abril de 1940, composta por Lourenço Filho (Diretor do INEP), Francisco Montojos (Diretor da Divisão do Ensino Industrial), Oswaldo Gomes da Costa Miranda, técnico do Ministério do Trabalho. A definição de critérios para fixação da remuneração dos professores atravessou as décadas de 1930 e 1940. Sucessivas comissões, anteprojetos, pareceres, portarias e decretos focalizaram esta questão.

[...] Os estudos da Comissão esclareciam que tanto a “remuneração condigna” quanto o estabelecimento do Registro Profissional no Ministério do Trabalho eram medidas que visavam a contribuir para o magistério “tornar-se atividade realmente ‘profissionalizada’”, posto que, com exceção do ensino primário, “o magistério, na maioria dos casos, não representa a profissão principal, caracterizada por preparação ou aprendizagem específica, e atividade habitual e continuada, de que o indivíduo faça seu verdadeiro instrumento de subsistência” (DIAS, 2009, p. 12-13).

No entanto, é importante demarcar que durante o Estado Novo a educação alcança níveis de atenção nunca antes atingidos. Segundo Azevedo (1963), de 1930 a 1940 dá-se um desenvolvimento do ensino primário e secundário que jamais se registrara até então no país, sendo que, de 1936 a 1951 as escolas primárias dobraram e as secundárias quase quadruplicaram. No entanto, tal desenvolvimento não foi homogêneo, tendo se concentrado nas regiões urbanas dos estados mais desenvolvidos, como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

A queda da ditadura Vargas, entretanto, não alteraria a política educacional que não conseguia atender às demandas apontadas pelo momento histórico de retomada da democracia. A perspectiva de uma educação nacional, que refletisse os princípios liberais incorporados à Constituição de 1946, foi acenada na década de cinquenta, com as discussões em torno da Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional, a qual só seria promulgada em 20 de dezembro de 1961. De acordo com Castro:

O período que antecedeu à promulgação dessa lei foi marcado por controvérsias em torno das idéias de centralização e descentralização do ensino e da dualidade Escola pública X privada. O projeto foi alvo de discussão por vários anos e gerou conflitos entre os representantes liberais, que defendiam a escola pública e os representantes da Igreja Católica, que faziam a defesa da escola privada (CASTRO, 2005, p. 8).

No período que compreende o fim do Estado Novo até a assunção do regime autoritário, percebe-se, através da análise das legislações do período, que a ênfase foi dada às exigências mínimas de formação docente e a outras poucas questões de ordem prescritiva¹⁶.

¹⁶ De acordo com Silke Weber (2003), um exemplo é a Lei n. 4.024, sancionada em 1961, onde no título VII, cap. IV, intitulado “Da formação do magistério para o ensino primário e médio” sob a ótica da “premência de professores diante da expansão do ensino primário”. Assegura-se, então, “igual direito de ingresso no magistério primário oficial ou particular”, conforme fixado no art. 58, tanto àquele (a) com diploma de regente de ensino primário, obtido em curso normal ginásial, como àquele (a) que concluiu o curso normal colegial.

Esta postura, de acordo com Silke Weber (2003):

[...] indica que o tema da qualidade da educação escolar ainda não havia encontrado espaço nos projetos político-sociais que orientavam o Estado na determinação de necessidades educacionais e meios de atendê-las (WEBER, 2003, p. 1130).

Assim como no Estado Novo de Vargas (1937-1945), a educação foi um dos meios mais eficazes para difundir a ideologia que pretendia legitimar o regime militar (1964-1985). Dessa forma, as políticas educacionais elaboradas e postas em prática no período ditatorial respaldaram a expansão quantitativa das escolas públicas, porém, sem maiores preocupações com aspectos qualitativos. E, ainda de acordo com Ferreira Jr. e Bittar:

Entre os vários aspectos que marcaram a educação brasileira nesse período, o impacto da política educacional do regime militar (1964-1985) sobre a categoria dos professores públicos estaduais, realçaram dois aspectos que, interligados, determinaram uma transformação radical na sua trajetória e composição: a) o seu crescimento numérico; b) o arrocho salarial a que foi submetida durante toda a vigência da ditadura. Numa sociedade que se modernizava pela via autoritária, esses dois fatores, conjugados entre si, atuaram no sentido de torná-la a maior categoria profissional do país e de conferir-lhe uma identidade de oposição ao próprio regime (FERREIRA Jr.; BITTAR, 2006, p. 1161-1162).

Uma grande parcela da classe média, agora escolarizada e qualificada, acabou sendo gradualmente proletarizada e socialmente degradada. A expansão da economia capitalista, designada no período de “milagre econômico¹⁷” parecia criar um mercado de trabalho ilimitado nos setores de produção e de serviços para a chamada “nova classe média” utilizando definição de Mills (1979), que passavam a ocupar as mais diferentes funções, contando com o seu “capital humano”, ou seja, sua qualificação profissional adquirida em instituições de ensino médio e superior.

A perda do status social levava, assim, à radicalização política da classe média, agora “engrossada” pelo enorme contingente de professores, que, como já analisado, se tornara uma das maiores categorias profissionais do país. Mas, como novamente analisam, Ferreira Jr. e Bittar:

No caso brasileiro, entretanto, a proletarização do professorado não significou apenas o empobrecimento econômico, mas também a depauperação do próprio capital cultural que a antiga categoria possuía, ou seja, a velha formação social composta de profissionais liberais – como advogados, médicos, engenheiros, padres etc. – constituía um cabedal cultural amealhado em cursos universitários de sólida tradição acadêmica. Ao contrário, as licenciaturas instituídas pela reforma universitária do regime militar operaram um processo aligeirado de formação com graves consequências culturais (FERREIRA Jr.; BITTAR, 2006, p. 1162).

¹⁷ Denominação dada à época de excepcional crescimento econômico durante o Regime Militar no Brasil, entre 1968 e 1973.

A Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971, criava o ensino de 1º grau (a partir da junção dos quatro anos do ensino primário com os quatro do ginásio) e também o 2º grau (três anos do antigo ensino colegial, podendo ser acrescido de mais um ano em casos de cursos técnicos). Essa lei teve importantes desdobramentos para a nova configuração profissional do professorado público de 1º e 2º graus.

O capítulo V da referida lei dispunha sobre questões relativas à valorização docente, entre elas, formação inicial e continuada, organização da carreira ou condições de trabalho, como estabilidade, carga horária ou, ainda, a remuneração, entre outros itens.

De acordo com o Art. 34, a admissão de professores e especialistas no ensino oficial de 1º e 2º graus far-se-ia através de concurso público de provas e títulos, obedecidas para inscrição as exigências de formação constantes na mesma Lei. A Lei também estabelecia, no Art. 36, que cada sistema de ensino deveria criar um estatuto que estruturasse a carreira de magistério de 1º e 2º graus, “[...] com acessos graduais e sucessivos, regulamentando as disposições específicas da presente Lei e complementando-as no quadro da organização própria do sistema” (BRASIL, Lei n. 5.692/1971). Assim foi sancionado o Decreto n. 71.244, de 11 de outubro de 1972, estabelecendo normas para a concessão de auxílio do tesouro federal aos sistemas estaduais e municipais de educação, ficando assim estabelecido:

Art. 1º Para concessão do auxílio de que trata o artigo 54 da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, considera-se satisfatório o Estatuto do Magistério Público que contiver, entre outras, as seguintes disposições:

- a) paridade da remuneração dos professores e especialistas com a fixada para outros cargos a cujos ocupantes se exija idêntico nível de formação;
- b) igual tratamento de professores e especialistas, funcionários ou contratados;
- c) não discriminação entre professores em razão de atividade, área de estudo ou disciplina que ministrem;
- d) processo de aperfeiçoamento dos professores ou especialista, e, em particular, o que envolva afastamento do pessoal do magistério para realização de cursos de especialização e atualização;
- e) prazo máximo de um ano para o início do pagamento dos avanços verticais ou horizontais resultantes de maior titulação, a contar da data do requerimento que a comprove;
- f) avanços horizontais por tempo de serviço e por atividade em locais inóspitos ou de difícil acesso, além dos previstos nos itens anteriores; e
- g) normas sobre o regime jurídico e o campo de aplicação; conceitos que definam pessoal do magistério e suas atividades; direitos e vantagens especiais da carreira do magistério, incluindo promoção, acesso e regimes de trabalho; preceitos éticos especiais; critérios de admissão e movimentação do pessoal; deveres e proibições especiais; administração das unidades escolares.

Art. 2º As normas deste Decreto aplicam-se também às fundações e entidades instituídas ou mantidas pelos Poderes Públicos.

Art. 3º Este Decreto entrará em vigor, para os convênios de concessão de auxílio federal a serem estabelecidos, a partir do ano de 1973, revogadas as disposições em contrário (BRASIL, MEC, Decreto n. 71.244, 1972).

E, ainda, de acordo com o Art. 39, os sistemas de ensino deveriam fixar a remuneração dos professores e especialistas de ensino de 1º e 2º graus, tendo em vista a maior qualificação em cursos e estágios de formação, aperfeiçoamento ou especialização, sem distinção de graus escolares em que atuem.

Importante salientar que a Lei n. 5.692/71 duplicou, de quatro para oito anos, a obrigatoriedade do ensino fundamental a cargo do Estado, o que terá importantes desdobramentos para o financiamento da educação – que também conta com um longo capítulo a respeito na referida lei.

A partir do Decreto n. 71.244, de 11 de outubro de 1972, os estados começam a elaborar os seus respectivos Estatutos do Magistério, a exemplo do Paraná, que através da Lei Complementar n. 7, de 22 de Dezembro de 1976, criava o Estatuto do Magistério Público do Ensino de 1º. e 2º. graus, estabelecendo, entre outros aspectos, o regime jurídico do pessoal do Magistério Público vinculado à administração do Estado do Paraná, o que será abordado no capítulo IV.

Em decorrência da extensão da obrigatoriedade do ensino de 1º grau, agora composto de oito séries, este foi o nível de ensino que registrou uma maior expansão quantitativa do número de professores, agora formados nos cursos de licenciatura curta, em geral ofertados por instituições privadas noturnas¹⁸. Sobre esse último ponto cabe aqui uma observação feita por Gatti (1989), sobre a formação de professores, no período analisado:

[...] não podemos ignorar as estatísticas e elas estão aí mostrando que a maioria dos cursos de licenciatura são oferecidos não pelas universidades mas por instituições isoladas de ensino superior, particulares, cujas precariedades de funcionamento são conhecidas. O nível de profissionalização do corpo docente é baixo, a formação oferecida é insatisfatória, tanto nas disciplinas de conteúdo específico como nas pedagógicas. Considera que o desempenho aquém do sofrível destes cursos pode se constituir mais em um obstáculo para a melhoria do ensino do que uma contribuição (GATTI, 1989, p. 5).

Os dados indicavam, segundo Ferreira Jr. e Bittar (2006), que o número de professores de 1º grau chegavam perto da marca de 1 milhão de profissionais nos finais da década de 1970 e início da década de 1980. As mudanças estruturais pelas quais passava o país associado às reformas educacionais alteraram significativamente as condições de trabalho e de vida dos professores, uma vez que o aumento do número desses profissionais associado ao

¹⁸ De acordo com Balão (2011, p. 101), “a partir de 1950 ampliou-se a instalação de escolas normais noturnas. Essa medida também é duramente debatida, pois, se de um lado encontrava-se o fator de democratização do ensino que ampliava as oportunidades ao jovem trabalhador, de outro havia a instalação de escolas em locais inadequados com escassos recursos materiais e pedagógicos e falta de pessoal administrativo e docente, além da falta de uma inspeção regular”.

arrocho salarial (uma característica marcante da política econômica do regime militar que acometia toda a classe trabalhadora) resultou numa drástica redução da massa salarial dos docentes do ensino básico.

Além disso, de acordo com Ferreira Jr. e Bittar (2006):

[...] O processo da sua proletarização teve impulso acelerado no final da década de 1970 e a perda do poder aquisitivo dos salários assumiu papel relevante na sua ampla mobilização, que culminou em várias greves estaduais entre 1978 e 1979 (FERREIRA Jr.; BITTAR, 2006, p. 1166).

Se a classe operária, no Brasil, já havia adquirido, há décadas, uma certa consciência política, os fatores, como a rápida queda no seu padrão de trabalho e de vida, associado ao achatamento salarial fizeram com que a categoria profissional dos professores públicos de 1º e 2º graus desenvolvesse, também, como analisam Ferreira Jr. e Bittar (2006), uma consciência política que a situava no âmago do mundo do trabalho, tanto que a categoria foi uma das mais engajadas durante o período da transição democrática. Fatores que conferiram ao movimento sindical de professores uma enorme importância sociopolítica.

Nesse sentido, os velhos estatutos do magistério, como analisa Arroyo:

[...] que expressavam formas de gestão em função das especificidades de cada nível de ensino e de administração, vêm perdendo sentido na medida em que o movimento de professores amplia sua expressão nacional e exige o tratamento dos trabalhadores em educação como sujeitos de idênticos direitos, independentemente do tipo de patrão – nação-estado-município-mantenedora – e independentemente da região ser rica ou pobre (ARROYO, 1990, p. 156).

No entanto, o fim do regime militar e a institucionalização do Estado de direito não significou a melhoria da qualidade de ensino da escola pública brasileira, o que se pode perceber na análise de Gatti:

O sistema escolar sem dúvida cresceu, mas, se olharmos atentamente, veremos que esse crescimento foi um crescimento meramente inercial, com espasmos aqui e ali, com muito discurso político. Contudo, os fatos falam por si sobre as verdadeiras condições (pobres) de escolarização que atingimos no País como um todo. Conforme dados da PNAD-1987, verificamos que só 25% das pessoas com 10 anos e mais de idade chegou a completar no máximo um ano de estudos, e esta cifra salta para 34% dessa população se considerarmos os que chegaram a ter somente dois anos e menos de estudos. No Nordeste, 37% dos brasileiros com 10 anos e mais de idade não têm instrução nenhuma ou têm menos de um ano de estudos (GATTI, 1989, p.1).

E, em relação aos professores, Gatti (1989) destaca que há uma outra questão de suma importância que denota o maior problema relativo às possibilidades de democratização do ensino no Brasil e expõe, publicamente, o maior descaso das autoridades políticas,

especificamente das educacionais: as condições de formação do professor e do seu exercício profissional. De acordo com a autora:

[...] De nada vale projetar-se escolas desta ou daquela modalidade, com estas ou aquelas condições, inventarem-se currículos maravilhosos e teorias de ensino sofisticadas se forem mantidas as atuais condições de formação do professorado e de aviltamento de suas condições de trabalho. Nada vai sair do papel porque a educação requer gente trabalhando com gente. Grande parte do que a escola pode fazer para socializar o saber acumulado e refeito de geração em geração depende de quem transmite esse saber. No entanto, a importância da formação de professores - sobretudo para o 1º e 2º graus - e do oferecimento de condições profissionais dignas não tem sido assumida como um esforço de governo ou de uma política social que se preocupe com a qualidade da educação dos cidadãos em geral. Temos uma habilitação para o magistério a nível de segundo grau totalmente inoperante, descaracterizada e mostrando resultados constrangedores (GATTI, 1989, p. 5).

Importante destacar que a profissionalização da educação brasileira nacional passa por três diferentes fases. Inicia-se em 1961, com a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases – que dá uma maior ênfase ao educador primário, formado nas escolas normais, e anuncia as raízes da profissionalização da atividade de ensinar – de acordo com Valle (2003). Para o autor, a ideia de profissionalização da atividade docente no Brasil aparece de modo claro com a reforma do ensino instituída pela Lei 5692/71 – segunda fase – obedecendo a uma compreensão e orientações de certos organismos internacionais relativas às condições de trabalho dos professores, na década de 1960 (o que caracterizaria a segunda fase). A terceira fase, a partir dos anos 80, poderia ser assim caracterizada:

A profissionalização do educador passa a ser vista como algo que exige conhecimentos e competências particulares adquiridos graças a rigorosos estudos sistemáticos. Entretanto, começa-se a rejeitar a fundamentação segundo a qual o trabalho do educador depende de vocação e de aptidão dos indivíduos. A modernização do Estado, conjugada com as forças políticas contidas no processo industrial, na relação capital e trabalho, provoca rupturas com a profissionalização vista como sinônimo de profissão de fé. O educador, na década de 80, além de se reconhecer como profissional da educação e, portanto, com direito a uma carreira profissional, percebe-se como um trabalhador que pertence a uma categoria social (MOROSINI, 2006, p. 85).

Ainda em relação a década de 1980, é importante destacar que, impulsionado pelos movimentos sociais e sindicais houve um processo de ampliação da regulamentação sobre o mercado de trabalho em torno da adoção de novos direitos sociais e trabalhistas, que repercutirá na promulgação da Constituição Federal em 1988, que ficou conhecida como “Constituição Cidadã” e que representou um avanço importante ao assegurar a exigibilidade do direito à educação junto aos poderes públicos, elevando-o à condição de direito público subjetivo e, também, por reconhecer as condições apontadas para a concretização da valorização dos profissionais da educação – sejam elas, formação inicial e continuada,

condições físicas do local de trabalho, autonomia profissional, organização da carreira ou condições de trabalho, como estabilidade, carga horária ou, ainda, a remuneração.

No entanto, como ressalta Cardoso Jr. (2002):

o período em questão ocorreu num contexto econômico de crise e de desestruturação do mercado laboral e teve assim, o sentido de servir de anteparo (ou contracorrente) à dinâmica econômica desagregadora, ainda, que, talvez, isso se tenha dado mais em termos simbólicos que reais (CARDOSO JR, 2002, p. 42).

Assim, as regras e os princípios garantidos na Constituição de 1988, que objetivavam profissionalizar e moralizar a função pública e a administração estatal foram, no decorrer dos anos noventa, postos em segundo plano. Entre as medidas adotadas, a aprovação, em 04 de junho de 1998, da Emenda Constitucional nº 19/98, e suas complementações, merecem destaque, principalmente por regulamentarem a mudança do caráter jurídico das instituições e a flexibilização das relações de trabalho e emprego nelas estabelecidas, perante as quais o trabalhador perde direitos e torna-se mais vulnerável às pressões dos gestores.

Desta forma, em relação ao disciplinamento da relação Estado-servidor, ficou extinta a unificação de regime, o que, em tese, permitiria o retorno à indesejada sistemática anteriormente adotada, de regimes variados. De acordo com Souza:

A emenda à Constituição Federal 19/1998 permitiu a flexibilização na contratação de trabalhadores para o setor público, as novas formas de contrato não se limitam ao “Regime Estatutário Único”, no qual os trabalhadores assumiam o vínculo de estatutário. Compõe o quadro de funcionários público tanto trabalhadores celetistas (contratados com base na Consolidação das Leis do Trabalho – CLT), estatutários, como também aqueles sem o estabelecimento de vínculos formais de contrato (os sem carteira) (SOUZA, 2006, p.7).

Essa vulnerabilidade, como analisam Oliveira e Melo (2006):

[...] atinge todos os servidores: os estatutários; os novos regidos pelo sistema da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT e, em menor grau, os exclusivos de Estado. Todos passam a estar sujeitos a demissão sem justa causa, ante a necessidade de redução de gastos ou a insuficiência de desempenho. Suas remunerações passam a ser alteradas somente por lei, cuja proposta deve emanar do Poder Executivo (OLIVEIRA, MELO, 2006, p.121).

E assim, ao longo da década seguinte à promulgação da Carta Magna, os trabalhadores de maneira geral, mas em especial os professores do setor público, objeto de análise da presente tese, foram submetidos a diferentes medidas de flexibilização, resultado de mudanças substantivas na legislação do direito do trabalho, diversificando ainda mais o, já deteriorado, quadro salarial desses profissionais.

A diversidade de vínculos no país é decorrente, dentre outros fatores, do processo de descentralização que se deu, em muitos casos, em condições adversas e com restrições de

recursos, com significativas consequências sobre a qualidade dos serviços públicos. De acordo com Draibe (2007), motivações fiscais vieram se impor ao movimento de descentralização, principalmente no plano dos estados, hoje submetidos a sérias pressões por redução de seus déficits e dívidas. Tais motivações acabam servindo de argumento para a contratação de trabalhadores temporários, que representam menor ônus para os entes federados. No caso do magistério, isto é agravado pelo fato do sistema de ensino ser muito descentralizado; fazendo com que os docentes se submetam a legislações municipais, estaduais e federais; além do regime celetista, no caso dos docentes das redes privadas.

Para os objetivos da presente tese, é importante ressaltar novamente que, de acordo com Lima (2002), a regulação do dispositivo constitucional não se acha limitado ao ente federal, mas legitima o exercício da atividade legiferante dos Estados-Membros, do Distrito Federal e dos Municípios. Ou seja, os entes federados tem liberdade para dispor sobre a contratação de seus funcionários temporários, o que pode possibilitar um meio para afastar o concurso público como meio regulador de ingresso no serviço público.

Tais medidas flexibilizadoras causaram, logo nos anos seguintes a sua promulgação, grandes impactos nas condições de trabalho dos docentes, como analisam Oliveira e Mello (2006, p.16), referindo-se aos primeiros anos do governo Lula (2003-2006), “a política salarial do setor público no Brasil atualmente, caracteriza-se por uma grande diversidade, resultado de medidas diferenciadoras e flexibilizadoras das relações de trabalho”. E ainda,

Os vencimentos dos docentes se diferenciam em função da carreira, do contrato de trabalho - efetivo ou temporário - do cargo, do regime de trabalho, do nível e da classe, do tempo de serviço, da investidura em cargos de confiança, das gratificações incorporadas, da titulação (Oliveira; Mello, 2006, p. 16).

De acordo com Souza et. al. (2009), temos um contingente grande de docentes com contratos precários/temporários (mais de 18%); sendo que, quase 3 de cada 10 docentes da educação básica pública no Brasil ainda não eram, em 2007, funcionários regidos por normas, direitos e deveres estabelecidos em estatutos próprios ou de servidores públicos e, em relação às redes estaduais de ensino houve um pequeno retrocesso em relação aos estatutários, que eram 71,5% da rede em 1997 e passaram a 70,4%, uma década após.

Como demonstra a tabela 1, o regime de contratação faz muita diferença quando passamos a analisar os salários; uma vez que os docentes regidos por estatuto do magistério/servidor público recebiam em 2007, em média, 4,2 salários mínimos (SM), já os celetistas recebiam 23,5% a menos e os com contrato temporário 55,5% a menos.

TABELA 1: DOCENTES DA EDUCAÇÃO BÁSICA – SALÁRIO E REGIME DE CONTRATAÇÃO, BRASIL, 2007

Contrato	Departamento Administrativo	1997			2007		
		N	%	SM	N	%	SM
Estatutário	Estadual	5752	71,5	4,7	3327	70,4	4,3
	Municipal	2807	65,7	4,1	3487	72,7	4
	Total	8559	69,5	4,5	6814	71,6	4,2
CLT	Estadual	512	6,4	4,2	118	2,5	3,5
	Municipal	574	13,4	3,5	356	7,4	3,3
	Total	1086	8,8	3,9	474	5	3,4
Temporário	Estadual	1517	18,9	2,9	1055	22,3	2,8
	Municipal	772	18,1	2,3	721	15	2,7
	Total	2289	18,6	2,7	1776	18,7	2,7

FONTE: Relatório de pesquisa “Souza, A., Gouveia, A., Damaso, A. Et all. O trabalhador docente da Educação Básica no Brasil: panorama a partir de fontes secundárias.” 2009. (adaptado pelo autor).

A reforma da educação, que se consubstanciou, sobretudo, na Emenda Constitucional nº 14 de setembro de 1996, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional LDB nº 9394/96, entre outros instrumentos legais, tornam ainda mais complexo o quadro do trabalho escolar nas instituições públicas (Oliveira; Mello, 2006).

De acordo com Oliveira (2004), as reformas educacionais dos anos de 1990 tiveram como principal eixo a educação para a equidade social¹⁹, acarretando em transformações substantivas na organização e na gestão da educação pública. Desta forma, é importante que se compreenda o impacto destas novas regulações das políticas educacionais sobre o trabalho docente.

Como visto até agora, a diversidade de vínculos e a enorme quantidade de servidores públicos precários, sem vínculo algum, não só da área de educação mas de outras áreas do funcionalismo público é decorrente, dentre outros fatores, do longo processo de transformações pela qual passou o Estado brasileiro – em especial, mas não somente, dos mais recentes processos de descentralização administrativa e da Emenda Constitucional nº 19/98 e suas várias regulamentações – que ampliaram ainda mais a flexibilização do trabalho nestas áreas, precarizando sua estabilidade e alterando as relações de emprego e trabalho.

¹⁹Existem diversas variáveis e indicadores utilizados no estudo da equidade e da eficiência da educação. De acordo com Demeuse e Baye (2008), em relação à equidade, podemos identificar historicamente três fases nas políticas públicas de educação, começando com a *igualdade de acesso*, ou seja, o direito de todos à frequência da escola independentemente da sua origem, passando depois à *igualdade de tratamento* (ou de recursos), ou seja, a prestação a todos de igual serviço educativo, e mais recentemente à *igualdade de resultados e competências*.

A seguir analisaremos mais a fundo essas transformações no funcionalismo público brasileiro, uma vez que, de acordo com dados do MEC/Educacenso (2014), 77,1% dos docentes brasileiros da educação básica atuam na rede pública. Ou seja, trata-se de uma categoria composta, majoritariamente, por empregados pelo Estado, cujas transformações impactam diretamente nas suas condições de trabalho.

1.3. Gênese e transformações do Serviço Público no Brasil

De acordo com Grotti (2002), apesar de podermos associar o nascimento dos serviços públicos ao Estado Absolutista²⁰, comumente chamados nesse período de “serviços reais”, foi após o surgimento do Estado Social²¹ que o Estado passou a assumir a prestação de tarefas que até então eram exercidas pelo setor privado, mediante declaração de interesse público e consequente transferência de titularidade ao Estado. Esse novo posicionamento do Estado está vinculado também à constitucionalização dos direitos sociais, fazendo com que o Estado passasse a ter responsabilidade sobre atividades assistencialistas e, também, algumas atividades econômicas associadas aos direitos fundamentais. O contexto do surgimento do Estado Providência²², ou Estado interventor, incumbido, portanto, de proporcionar variadas finalidades de bem estar coletivo está diretamente relacionado à noção de serviço público.

A definição de serviço público depende da legislação de cada país, que vai determinar a maior ou menor abrangência das atividades definidas como tal. Vários elementos ao longo dos séculos determinaram profundas transformações na estrutura do Estado, desencadeando, o

²⁰ De acordo com Giddens (1996), é um modelo de Estado – que se desenvolve a partir dos séculos XV a XVII – que não representava apenas o poder de uma classe, mas de pelo menos duas: a nobreza e a burguesia. Percebe-se, de um lado, o feudalismo com as relações sociais de cunho aristocrático e em declínio e, de outro, a burguesia, que, impulsionada pelo desenvolvimento técnico, passa a romper as fronteiras internas do comércio. No que toca à estrutura do poder político da época, procurou-se manter os privilégios aristocráticos mediante a constituição de um estamento burocrático no aparelho do Estado e, ao mesmo tempo, promover o desenvolvimento do capital comercial e manufatureiro, posto que controlado pelo Estado.

²¹ A intervenção do Estado através das políticas sociais – o chamado 'Estado Social' – tinha a função de proporcionar o acesso, de acordo com Marshall (1967), às condições mínimas de reprodução da força de trabalho, aos direitos de cidadania, compreendidos como: direitos políticos, direitos civis e direitos sociais. A “cidadania social” constitui a idéia fundamental de um Estado de Bem-Estar. O desenvolvimento do Estado Social, ou Estado de Bem-Estar, vem reconhecer a responsabilidade coletiva em relação ao bem-estar das pessoas.

²² De acordo com Boaventura de Sousa Santos (1987, p.13), “ao contrário do conceito de «Estado Social», muito em voga nas hostes socialistas do virar do século, enquanto forma política do Estado asseguraria a transição para o socialismo, o conceito de Estado Providência, bem mais tardio, designa a forma política do Estado nos países capitalistas avançados num período em que o socialismo deixa de estar na agenda política do curto e médio prazo”.

que Bobbio (1992) chamou de transformação do Estado Moderno no Estado Contemporâneo, que ocorreu através da:

alteração na estrutura formal do Estado que, além do Estado de direito, passa a ter a conotação de Estado social, pela gradual interação do Estado político com a Sociedade Civil, modificando-se os processos de legitimação e a estrutura da administração (BOBBIO, 1992, p.401).

Assim, a legitimidade do poder passa a se basear na dominação legal, onde o Estado pauta-se na lei. A crença na validade de um estatuto legal garantiria essa legitimidade, que se baseia no caráter impessoal da autoridade hierárquica ligado a leis aceitas pela sociedade atuando, portanto, na forma de coação indireta.

Segundo Araújo, isso se constitui em:

[...] um reflexo da transferência da política das mãos do monarca para a burguesia. Como esta não tinha o privilégio do nascimento, deveria encontrar outro meio para se legitimar no poder. Daí que a dominação legal, em vez da tradicional, veio atender perfeitamente aos anseios da burguesia, pois a legitimidade com base nas leis não dependia de qualquer forma de herança sanguínea (ARAÚJO, 2008, p.22).

Para Weber (1999), esse tipo de dominação (racional, impessoal, fundada no estatuto e na regulamentação, cujo exercício se dá pelas autoridades investidas pela lei) cria, por seu turno, a noção de competência, cujo tipo mais puro é a autoridade burocrática, que, contudo, vincula-se com o elemento político.

De acordo com Ramos (1966), Weber foi quem, pela primeira vez, conferiu à burocracia o significado de elemento característico de sistemas sociais relativamente avançados, a partir da seguinte definição:

[...] agrupamento social que rege o princípio da competência definida mediante regras, estatutos, regulamentos, da documentação, da hierarquia funcional, da especialização profissional, da permanência obrigatória do servidor na repartição durante determinado período de tempo, e da subordinação do exercício dos cargos a normas abstratas (RAMOS, 1966, p. 254).

Assim, a burocracia teria cumprido o papel de frear a lógica patrimonialista, sendo determinante tanto para a administração pública quanto para a de empresas. No entanto, se o Estado de direito se efetivou com o Estado Liberal²³, a administração burocrática – em substituição à administração gerencial – segundo Pereira (2001), permaneceu autoritária. Dessa forma, o capitalismo encontra as condições necessárias para se desenvolver no Estado

²³ De acordo com Venâncio Filho (1998), no Estado liberal típico dos países capitalistas centrais o que se esperava, de acordo com a ideologia econômica preponderante, era um Estado que devia ser mínimo, apenas intervindo na vida social e no mercado para assegurar as condições estritamente necessárias para que a sociedade e a economia atuassem por si sós; que era justamente a ordem da autoregulação própria da lógica racionalista, e que coincidia com a lógica da autoregulação do mercado. Na prática, o que se observou nesses mesmos países foi que o Estado liberal, através do direito, estimulou e criou mecanismos para o progresso da atividade econômica.

Moderno. Segundo a sociologia weberiana, a burocracia – apesar do conceito do termo ter existido nas mais diversas formas de organização ao longo do desenvolvimento da humanidade como um meio de organização racional – propiciou as condições necessárias para o desenvolvimento do Estado Moderno, ao “frear” os excessos do modelo patrimonialista, caracterizado pela confusão entre interesses privados e públicos.

Com a ascensão do capitalismo e do Estado Liberal, os direitos civis passaram a ser protegidos, estabeleceu-se o Estado Social de Direito que, no entanto, ainda se encontrava distante da justiça social. No entanto, apesar de contraditório, na medida em que o capitalismo se afirmava como o modo dominante de produção e o poder político deixava de pretender origens divinas, gradualmente surgia uma sociedade civil (Pereira, 2001).

Outro aspecto importante para o desenvolvimento dos processos burocráticos no Estado Moderno foi a democracia, que, além de legitimar o processo, também dá tanto o respaldo político quanto o consentimento dos governados, para a dominação ser legalizada e duradoura.

E, ainda, segundo Speck (2002):

Inicialmente importante em sua transição, a democracia age por dois lados; tanto nivela os poderes que ficam à frente da burocracia quanto nivela os governados, fazendo com que a dominação seja proeminente. Complementa garantindo o acesso universal aos cargos do funcionalismo público e diminuindo a área de atuação autoritária política (SPECK, 2002, p.17).

O princípio da igualdade – que durante o Estado Liberal se baseava numa igualdade meramente formal – no Estado de Bem-Estar Social passa a ser reconhecido como algo a ser implementado e adquire maior importância do que a liberdade individual e econômica.

No entanto, para alcançar essa igualdade – de acordo com uma parcela de teóricos do Welfare State, à exemplo de Santos e Gomes (2005) – entendia-se que o Estado deveria intervir na ordem econômica e atuar diretamente na área social. Diante desse contexto, o serviço público, dentre outros instrumentos, se inseriu na sociedade como uma forma de torná-la mais igualitária e, dessa forma, legitimar o Estado que, a partir de então, se torna o instrumento para a realização de uma justiça social através das políticas sociais adotadas e os serviços públicos prestados à comunidade.

De acordo com Santos (2005), o Estado Liberal e o Estado-Providência se diferenciam, entre outros fatores, através da forma com a qual adquiriram legitimidade, de acordo com o autor :

Enquanto o Estado liberal se legitimou através da racionalidade jurídico-formal do seu funcionamento, o Estado-Providência procurou a sua legitimação no tipo de

desenvolvimento econômico e na forma de sociabilidade que julgava fomentar (SANTOS, 2005, p. 152).

A teoria que concebe o Estado de Bem-Estar Social como uma forma de conferir legitimidade ao Estado através de uma justiça social encontra muitas divergências. Para os que discordam dessa perspectiva, a exemplo de Gray (1998), trata-se de um projeto “orquestrado” pela democracia liberal representando, em termos gerais, um esforço de reconstrução econômica, moral e política; através de um grande “acordo” entre classes e que propiciou uma fase de prosperidade, visando o fortalecimento do sistema capitalista e enfraquecendo a possibilidade de uma revolução proletária. Tais argumentos encontram respaldo se levarmos em conta que, na sociedade capitalista, quando as condições para a sua acumulação e legitimação estiveram ausentes e a reprodução capitalista foi ameaçada, o Estado forneceu as condições necessárias para a sua manutenção. Assim sendo, como analisa Przeworsky:

Acumulação continuada é assim a primeira condição necessária, o requerimento funcional central para a reprodução do capitalismo. Legitimidade é a segunda condição necessária, seja porque o apoio popular é exigido pelas regras da democracia ou pelo menos porque o consentimento é necessário para desarmar a onipresente ameaça revolucionária (PRZEWORKSKY, 1995, p. 90).

De qualquer maneira, houve uma ampliação da ação governamental, que buscava minimizar os efeitos da grande desigualdade social causada pelo liberalismo – seja pela necessidade de uma economia estável e produtiva que gerasse receitas para suprir os seus gastos ou como uma forma de conferir legitimidade ao Estado por meio de ações que visassem a promoção de justiça social – o que ocasionou um enorme crescimento dos serviços públicos, entre fins do século XIX e início do século XX. E assim, como analisa Maurano (2004), na medida em que o Estado de Bem-Estar Social se afasta dos princípios do liberalismo, se ampliam as atividades definidas como serviços públicos, que passam a englobar determinadas atividades comerciais e industriais que antes eram reservadas à iniciativa privada.

Essa ampliação das atividades definidas como serviços públicos assegurava não somente os direitos civis, mas também garantia a implementação de direitos sociais universais como educação primária, assistência à saúde e, também, uma renda mínima universal, dentre outras. Desta forma, para o atendimento dessas atividades, amplia-se extraordinariamente o corpo de funcionários públicos que passa a contar com profissionais das mais diferentes áreas como professores da educação fundamental e superior, médicos e enfermeiros dos hospitais,

engenheiros e gerentes do transporte público, assistentes sociais, funcionários de escritório além de gestores de todas essas organizações, entre tantos outros profissionais.

Mas, se o Estado de Bem-Estar Social representou um grande avanço em relação ao Estado Liberal, é importante destacar que essas mudanças foram especialmente pronunciadas em países onde as instituições social-democráticas avançaram mais, a exemplo da França e Alemanha, onde se constatou uma transição mais efetiva do modelo de Estado liberal para o estado social-democrático.

Apesar da polêmica que cerca o Estado de Bem-Estar Social, para os objetivos do presente trabalho, é importante destacar que o período em questão é o mais adequado para se analisar a origem do Serviço Público, tal qual o conhecemos hoje. Assim sendo, a França pode ser considerada como a nação onde melhor se desenvolveu a noção que temos hoje de serviço público.

Foi nas primeiras décadas do século XX que a expressão serviço público foi trabalhada como teoria, como concepção, pela Escola de Serviço Público²⁴, que exerce até hoje uma grande influência nas produções sobre o tema. Para Léon Duguit (2005, p.72) – que concebe o conceito de serviço público, de cunho antes sociológico que jurídico – “serviço público é todo serviço que resulta da interdependência social, assumido, organizado e controlado pelos governantes”.

Segundo os princípios da Escola de Serviço Público, o Direito Administrativo – que é o ordenamento jurídico da atividade da Administração Pública para a prestação de serviços públicos – se explica a partir do conceito de serviço público, estando todas as suas normas justificadas por esta idéia. Dessa forma, a noção de serviço público confunde-se com a do próprio Direito Administrativo, tendo os serviços públicos por fim o atendimento dos interesses gerais. Segundo a tese da Escola do Serviço Público, o governante é encarregado de organizar e fazer funcionar os serviços públicos, para a satisfação do bem-estar material, moral e intelectual dos administrados.

Para Duguit (2005), o serviço público seria o grande responsável pelo exercício de qualquer atribuição pública, distinguindo-se apenas pela natureza da função em legislativa, administrativa ou judicial e, assim sendo, o Direito Administrativo tinha por objetivo o ordenamento do serviço público, na consecução da função administrativa. O Estado passa a

²⁴ Segundo Grotti (2002, p.41-42), as teorias do serviço público desenvolvem-se no primeiro terço do século XX, com a chamada Escola do Serviço Público, chefiada por Duguit, Jèze, Bonnard, Rolland, De Laubadère, entre outros, e foram tão amplas que algumas delas abrangiam todas as atividades do Estado.

ser visto como uma cooperação de serviços públicos, organizados e fiscalizados pelos governantes.

Se, para Leon Duguit, o Direito Administrativo tinha por objetivo o ordenamento do serviço público, na consecução da função administrativa, além de Duguit, outro importante nome na Escola Francesa de Serviço Público, Gaston Jèze, defendia a idéia de que o serviço público estava intimamente vinculado aos princípios do Direito Público. Esse regime jurídico se baseia na idéia de que o interesse público sempre deverá prevalecer sobre o particular, nos casos em que haja desigualdade dos interesses em conflito (Duguit, 2005).

Duguit, se refere aos serviços públicos em sentido amplo, entendendo que essa atividade envolve toda a estrutura do Estado. Já, Jèze (1948, p.1) se refere ao serviço público em sentido restrito, como atividade ou como organização, relativa ao exercício das atividades de ordem material, para a satisfação das necessidades públicas. Apesar das diferenças pontuais entre esses e outros autores, é possível identificar alguns elementos comuns à conceituação do serviço público para a Escola Francesa, dentre os quais, segundo Pereira (2002):

- a-) prestação direta de serviços pelo Estado;
- b-) função de satisfação do interesse geral; e
- c-) submissão às normas de direito público, em detrimento das regras válidas para o direito privado.

A concepção francesa do serviço público, de acordo com Chevallier (1996), repousa, na realidade, sobre a combinação e a fusão de três dimensões: funcional, axiológica e jurídica. Se caracteriza pela extensão da esfera da gestão pública, onde o Estado identifica-se, com efeito, à República, e este “Estado Republicano” passa a ser o responsável pela coesão social da nação, pelo respeito ao direito, pela igualdade de acesso de todos aos grandes serviços públicos, etc.

Essa linha teórica clássica, que define o serviço público francês, sofreu alguns abalos com a crescente prestação de serviços públicos por particulares mediante delegações estatais (às vezes por meio de concessões²⁵), mas foi retomada a partir da segunda metade do século XX.

Um outro fator geralmente associado à onda de reformismo que tomou conta das administrações públicas ocidentais está relacionado à crise do Estado de Bem-Estar Social. Tal crise foi explicada pelas mais diversas correntes de pensamento, no entanto, a ideologia

²⁵ Concessão de serviço público é a outorga da prestação de atividades que caracterizam serviço público, em princípio de responsabilidade do Estado, para pessoa de direito privado.

de que o Estado, ao intervir na economia, geraria ineficiência, em razão dos enormes gastos, era a que mais se destacava. Para Comblin (2000), a crise do modelo do Estado Social de Direito está relacionada à “falência estatal”, uma vez que este havia se transformado em Estado prestador de serviços que compreendiam praticamente todos os setores da vida social, o que teria acabado gerando uma administração ineficiente, incapaz de cumprir seu objetivo inicial, que era promover o bem-comum. Dessa forma, o regime jurídico deixou de ser a baliza que delimitava os conceitos de serviço público e particular.

Segundo Maurano (2004), diante dessa crise, o Estado de Bem-Estar Social passou a ser visto como uma construção destrutiva e as soluções seriam dadas pelo mercado, que estimularia os indivíduos e as empresas a não se acomodarem e, assim, procurassem resolver seus problemas sem depender do Estado. Assim, o Estado deveria ser descentralizado e a sociedade organizada a fim de que houvesse a transformação de um estado do bem-estar numa “sociedade do bem-estar”, repassando-se à iniciativa privada atividades que, por sua natureza, podem ser executadas por particulares.

De acordo com Frigotto (2003), “o Estado de Bem Estar preconizava a contratualidade social e o poder de barganha das entidades de trabalhadores a partir de parâmetros estabelecidos e assegurados pela sociedade política”. No entanto, três processos ganhariam destaque: desestabilização dos trabalhadores estáveis; instalação da precariedade do emprego mediante a flexibilização do trabalho, trabalho temporário, terceirização, etc; e o aumento crescente dos sobrantes.

(Re)surge a idéia de Estado como essencialmente regulador e não executor, e as atividades que permanecem sob a sua responsabilidade deveriam ser, preferencialmente, executadas de forma descentralizada com a contratação de entidades ou empresas privadas, de modo que o Estado apenas mantenha suas funções de ente soberano. Assim, como analisa Pereira (2001), há uma transferência das responsabilidades do Estado para a iniciativa privada e o ‘Terceiro Setor’, principalmente aquelas relativas às políticas de Assistência Social, Trabalho e Renda e Educação; o que se concretiza através das Parcerias Público-Privadas (PPPs) e das organizações públicas não-estatais. Dessa forma, retira-se o caráter público das políticas sociais.

É importante ressaltar que a idéia de Estado como regulador e não executor sempre fez parte da caracterização jurídica da prestação de serviços pelos estados anglo-saxões, onde a gênese do serviço público ocorreu de forma completamente diversa daquela desenvolvida na escola francesa (Chevallier, 1996). Assim sendo, historicamente, prevaleceu a visão de que as

atividades econômicas seriam, em princípio, reservadas à órbita da iniciativa privada – salvo raríssimas exceções. As atividades com especial relevância para a coletividade eram definidas pelo direito anglo-saxão como “*public utilities*”, sujeitas a algum grau de controle de preços, qualidade e competitividade.

Igualmente importante destacar, como faz Silva (2003), a diferença entre as “*public utilities*” anglo-saxônicas, atividades da iniciativa privada (que ganham destaque e servem como modelo ao Estado Regulador) e os serviços públicos de matiz européia e latino-americana, cujo titular é o Estado, que eventualmente os delega a particulares sob regulação e controle estatal. A compreensão desses dois modelos é muito importante, principalmente quando se pretende analisar o serviço público brasileiro, cujo conceito é extremamente ambíguo, apresentando, como veremos nas próximas sessões, características relacionadas ao modelo de administração pública gerencial e patrimonialista.

1.3.1. Insulamento burocrático e Funcionalismo público no Brasil

Como visto na sessão anterior, o serviço público surge no Brasil, com o objetivo de dar suporte a sua sociedade industrial capitalista em construção. Nesse período, disputavam espaço no país uma forte oligarquia agrária (querendo se manter no poder) e uma burguesia industrial ascendente.

Assim sendo, nosso serviço público já nasce marcado pela ambiguidade. Esse Estado emergente caracterizou-se, segundo Ribeiro (2002), no plano econômico, pela criação de monopólios no setor produtivo e, no plano social, pela administração de conflitos e tutela de interesses mediante uma ampla legislação social. De acordo com a autora,

O primeiro projeto de modernização no Brasil foi levado a cabo pelo governo de Getúlio Vargas e tinha como objetivo a industrialização nacional. A administração pública se constituía em uma arena de conflitos entre os interesses agrários e os representantes da indústria emergente. A modernização econômica exigia, deste modo, a modernização institucional. Foi nesse cenário que surgiu uma nova concepção da administração pública no país, segundo a qual seria necessário aparelhar o Estado para viabilizar a revolução industrial, superando-se a forma patrimonialista de administrar a coisa pública. Coube ao Conselho Federal do Serviço Público Civil em 1936, posteriormente transformado no Departamento Administrativo do Serviço Público-DASP a instauração da nova ordem burocrática, baseada em normas racionais e procedimentos legais para a consecução dos negócios públicos, em que se destaca o propósito de formação de uma burocracia profissional (RIBEIRO, 2002, p. 2).

Apesar do reconhecimento – via Constituição de 1934 – da maioria dos direitos sociais, principalmente os relativos ao trabalho e do período ter sido marcado por uma forte e

importante movimentação sindical – a exemplo do ciclo anarquista, movimento caracterizado como uma resposta dos trabalhadores aos primórdios do capitalismo industrial – no Brasil, a cidadania ainda era limitada por fatores políticos. O período analisado foi marcado pelo surgimento do mundo do trabalho operário urbano numa sociedade de diferenciação social ainda pouco significativa.

Com a crise do anarquismo as correntes socialistas, que defendiam a organização operária em partidos, ganharam força e se consolidaram a partir dos anos 30. O crescimento do movimento sindical e de suas reivindicações fez com que o Estado Novo de Vargas (1937 – 1945) procurasse uma solução estatal e autoritária às demandas dos trabalhadores. Contudo, é importante ressaltar que – de acordo com Oliveira (2003) – desde o final do século XIX e as duas primeiras décadas do século XX, há um crescimento significativo das organizações e lutas operárias no país, as quais conseguem conquistar direitos essenciais, na sua maioria, relativos ao trabalho, como por exemplo: direito à organização e formação de sindicatos; regulamentação da proteção relativa ao acidente de trabalho e a criação de Caixas de Aposentadoria e Pensões dos ferroviários.

No entanto, na arena política, a classe operária brasileira não detinha do mesmo poder político e de influência que as classes operárias das nações europeias, inviabilizando, de certa forma, o movimento social e concentrando a disputa entre as oligarquias agrárias e a burguesia industrial. Em consequência desse embate – ao contrário do que ocorria, principalmente nos países de capitalismo avançado, ou seja, uma maior ênfase aos direitos sociais – no Brasil, essa ênfase foi dada ao desenvolvimento, inviabilizando a discussão sobre a criação de um sistema de seguridade social efetivo para o trabalhador; uma vez que, segundo Araújo (2008), o Estado de Bem-Estar Social pressupõe uma evolução do campo social a ponto de permitir uma junção, tanto de direitos civis quanto direitos políticos, ou seja, há uma combinação entre as dimensões de direitos fundamentais, através da efetivação dos direitos sociais.

De acordo com Oliveira (2003), no Brasil, o Estado de Bem-Estar Social não se desenvolveu tal como se observa na experiência internacional. A literatura a respeito do tema considera os anos 30 do século XX – considerando as especificidades da experiência brasileira – como o período em que o Estado passou a intervir de forma mais explícita nas relações entre capital e trabalho; devido, entre outros fatores, à necessidade imposta pelo desenvolvimento capitalista, o que ampliou a demanda por um serviço público patrocinado pelo estado.

Assim, durante o Estado Novo, uma “camada intelectual” foi criada para controlar ou mesmo, atenuar os constantes conflitos sociais, fosse pela concessão de assistência ou direitos sociais ou, até mesmo através da repressão. Esse, recém-criado, serviço público foi fundamental para a organização dos trabalhadores segundo as necessidades de um mercado determinado, que pedia forte participação do Estado.

Desse modo, a modernização econômica exigia uma modernização institucional e o Estado desempenhou o papel de protagonista no surgimento dessa nova sociedade urbano-industrial. Ganhava foco uma nova concepção de administração pública, dando ênfase à necessidade de aparelhar o Estado para que essa “revolução industrial” se efetivasse no Brasil.

Para esse fim, acreditava-se que a introdução do modelo burocrático na administração pública brasileira seria suficiente para enfrentar o patrimonialismo vigente. De acordo com Gilberto Hochman (1993):

Apesar do surgimento de movimentos reformistas, principalmente após 1920, ligados às áreas sanitária, educativa, ferroviária e militar, não houve uma significativa expansão das capacidades administrativas do Estado brasileiro neste período, em detrimento do poder dado pela Constituição de 1891 aos estados e municípios (HOCHMAN, 1993, p. 60).

Assim, a Revolução de 1930 – que promovera, entre outras medidas, o fim da hegemonia das oligarquias regionais – trouxe, como uma de suas principais consequências, a implantação do estado administrativo no Brasil, que se deu – de acordo com Lima Junior (1998) – “através de dois mecanismos típicos da administração racional-legal: estatutos normativos e órgãos normativos e fiscalizadores”. E, ainda:

A abrangência desses estatutos e órgãos incluía áreas temáticas clássicas que, até hoje, se revelam como estruturantes da organização pública: administração de material, financeira e de pessoal. Os estatutos e órgãos do ciclo Vargas visavam estabelecer princípios e regras e padronizar os procedimentos a serem adotados. Ao longo do período compreendido entre 1930 e 1945 fortaleceu-se a tendência de centralização na administração e, no pós-37, delineou-se uma nova característica de atuação: além de um estado administrativo, centralizador, ele passou a assumir as feições de um estado intervencionista; à sua expansão e ação centralizadora se somou, ainda, a criação de autarquias e de empresas que criaram a base futura para o estado desenvolvimentista (LIMA JUNIOR, 1998, p. 6).

Assim, foi constituído o insulamento burocrático iniciado no Governo Vargas por meio destes departamentos “modernizantes” e centralizantes que incluíam coronéis, tenentes e a classe média. A cooptação dos coronéis se deu através de relações entre grupos municipais e estaduais que incluíam empregos, participação nos conselhos, etc., (a conhecida prática do clientelismo). Os tenentes se tornariam os interventores estaduais (líderes locais a serviço de Vargas – o tenentismo). Já, a classe

média seria uma das maiores beneficiadas com a onda de industrialização, que se deu, também, através de medidas tomadas por empresas estatais, e do conjunto de leis trabalhistas.

Para os objetivos desta tese é importante destacar que a Constituição de 1934 – embora tenha tido uma curta duração de apenas três anos, sendo substituída, em 1937, por uma nova Constituição (que inauguraria o Estado Novo de Vargas) – foi pioneira, ao estabelecer, através dos artigos 168 e 170, as normas da administração de pessoal. Surge, então, o princípio do mérito na organização de pessoal. E, em 1936, através da lei 184, é efetivada a estruturação da área de pessoal, com a implantação de normas básicas, sistema de classificação de cargos e a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil. Estavam estabelecidos, assim, os mecanismos para que a administração pública burocrática se reproduzisse nos estados como Departamentos Administrativos, gozando de poderes excepcionais. E em 1939, através de decreto-lei, era criado o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis. Para Lima Junior (1998):

A implantação do “Estado Novo” implicou a utilização da administração pública recém-implantada também como forma de controle político, nos planos nacional e estadual. Criou-se, em cada estado, um Departamento Administrativo, órgão colegiado e com composição técnica, subordinado ao Ministério da Justiça, porém com seu diretor nomeado pelo presidente da República. Esse órgão possuía poderes excepcionais pois funcionava como câmara de revisão das decisões do próprio interventor no estado, igualmente nomeado pelo presidente: pelo voto de 2/3 de seus membros podia bloquear as decisões do interventor, remetendo-se, assim, a decisão final para a esfera federal. A criação de institutos, autarquias e grupos técnicos foi o recurso utilizado pelo governo para intervir diretamente nas relações econômicas, até então essencialmente privadas: equilibrar o consumo e a produção; regular a exportação e a importação; incentivar a indústria; e implantar, ampliar e remodelar a infra-estrutura com vistas a industrializar o país (LIMA JUNIOR, 1998, p. 7).

Nos dez primeiros anos do Estado Novo de Vargas, portanto, foram estabelecidas as normas básicas que criaram a administração pública, propriamente dita, no Brasil e, assim, através do decreto-lei que estabelecia as normas orçamentárias, em 1940, foi normatizado, nos termos de Lima Jr. (1998), o “tripé material-pessoal-recursos financeiros” com a organização – de acordo com a teoria administrativa vigente – de uma administração pública orientada pela padronização, prescrição e pelo controle. E, embora, como mencionado anteriormente, não se possa dizer que a Reforma de 1936 tenha implantado uma administração de corte tipicamente weberiano, no sentido de ser racional e legalmente orientada, é praticamente unânime a avaliação de que esta Reforma representou, certamente, um momento fundamental para a reforma administrativa em geral, e em especial, de acordo com Santos (1997), para a reforma da administração de recursos humanos no funcionalismo público brasileiro.

Em relação à criação e atuação dos Departamentos Administrativos nos planos estaduais – também conhecidos como “daspinhos” – o cientista político Adriano Codato (2011) observa que:

Esses departamentos foram projetados para ser, ao lado das interventorias federais nos estados, um dos dois órgãos da administração pública, consertando o vazio burocrático que havia, ou que se imaginava haver, na área política e burocrática desde a imposição da Constituição de 1937. Esses departamentos, conforme a letra do decreto, teriam de desempenhar três funções diferentes: uma função política – tal qual uma câmara revisora, tinham de examinar (e poderiam vetar, diga-se) todos os projetos de decretos-leis baixados pelo Interventor e pelos prefeitos municipais; uma função econômica – as propostas de orçamento e a execução orçamentária do estado e de todos os municípios do estado estavam condicionadas à sua análise prévia e aprovação; uma função burocrática – eles poderiam, se fosse o caso, propor medidas de readequação da estrutura administrativa dos órgãos estaduais, racionalizando suas rotinas internas, além de redesenhar o organograma do governo “do ponto de vista da economia e eficiência” (CODATO, 2011, p. 273).

Analisando o organograma do governo depois do Decreto-Lei n. 1 202, Codato (2011), identifica que o novo arranjo :

[...] parecia em princípio funcionar como um sistema de “freios e contrapesos” mútuos. Interventor e prefeitos viram-se controlados pelo Departamento, o Departamento pelo Interventor e todos por Vargas por meio de um complicado mecanismo de prestação de contas e de recursos administrativos à Presidência da República via Comissão de Estudos dos Negócios Estaduais e Ministério da Justiça e Negócios Interiores (CODATO, 2011, p. 278).

Todos esses mecanismos serviram não somente para consolidar, garantir e efetivar a legitimidade do regime – através da intervenção direta do Estado em setores até então essencialmente privados – mas, também para que a próxima fase do desenvolvimento de políticas públicas pudesse ser levado adiante. Assim, a partir, principalmente, da Constituição Federal de 1946 se deu maior ênfase ao processo de industrialização do país e para tanto seria necessário modernizar o funcionalismo público – a “máquina administrativa” – com vistas ao desenvolvimento.

A Constituição Federal de 1946, que dava respaldo a preocupação governamental com o desenvolvimento nacional teve importantes desdobramentos para a administração pública, em especial a ampliação da tendência de criação de novos órgãos na administração direta e indireta. O período compreendido entre 1945 e 1963 foi marcado pelo fim do governo Vargas, pela redemocratização institucional do País e pela associação da economia brasileira ao capital financeiro internacional, consoante com o plano do pós-guerra de imposição de uma nova ordem mundial. Também pode ser caracterizado por uma expansão e ao mesmo tempo uma descentralização do Estado, através da criação de sociedades de economia mista e autarquias nos órgãos da administração direta; notadamente no segundo governo Vargas e no governo Kubitschek, no qual, a administração do Plano de Metas, de acordo com Costa (1971):

[...] foi executada, em grande medida, fora dos órgãos administrativos convencionais. Considerando-se os setores essenciais do plano de desenvolvimento apenas 5,2% dos recursos previstos foram alocados na administração direta; o restante foi aplicado por autarquias, sociedades de economia mista, administrações estaduais e empresas privadas (COSTA, 1971, p. 163-164).

Seguindo determinação do governo federal, muitos estados também optaram por uma segunda via administrativa, a exemplo do Paraná que em 1947 criava a Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (Appa), uma autarquia pública e em 1954, a Companhia Paranaense de Energia (Copel), sociedade de economia mista, entre outras.

Também é importante mencionar, em consonância com os objetivos do trabalho, a atualização do Estatuto dos Servidores Públicos Civis, em 1952 – através da Lei 1.711 – durante o segundo governo Vargas, que vigorou até 1990.

Antes de passarmos à análise dos governos militares também é importante destacar a importância que teve a Comissão Amaral Peixoto, nomeada pelo presidente João Goulart em 1963, que seria responsável por propor uma reforma administrativa, mas que, no entanto, apesar de terem sido enviadas ao congresso em 1964, não chegaram a tramitar no Legislativo em virtude do golpe militar. De acordo com Lima Júnior (1998):

A importância da Comissão Amaral Peixoto decorre do acerto dos diagnósticos, propostas e medidas idealizadas que passaram, desde então, a fazer parte do acervo científico-administrativo brasileiro. A partir daquele momento esse acervo é, com frequência, utilizado pelos governantes e, pelo menos em parte, posto em prática. Os dois principais projetos da Comissão foram a Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal e o projeto referente ao Conselho de Defesa do Sistema de Mérito. Como se sabe, nenhum deles veio a ser aprovado pelo Poder Legislativo; no entanto, registre-se que o primeiro defende a utilização de uma série de instrumentos de gestão que, posteriormente, foram incorporadas ao Decreto-lei no 200, editado por Castello Branco, sobretudo aqueles referentes à descentralização e à flexibilização via administração indireta (LIMA JÚNIOR, 1998, p. 11).

1.3.2. Governos Militares e Funcionalismo público no Brasil: Administração para o desenvolvimento

Com o objetivo de iniciar a reforma administrativa, considerada fundamental para promover o desenvolvimento almejado, foi criada em 1964, a Comissão de Estudos Técnicos para a Reforma Administrativa (COMESTRA) – presidida por Roberto Campos, ministro extraordinário para o Planejamento e Coordenação – que tratou de rever todas as propostas existentes para a área desde o governo Kubitschek, tendo, inclusive, de acordo com Lima Júnior (1998), “retirado projetos de lei em tramitação no Congresso. Ao final de 36 meses de

trabalho, apresentou um anteprojeto que se transformou no Decreto-lei 200, de 25/2/67” que, de acordo com Warlich (1984), tinha cinco princípios norteadores:

1. planejamento, descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controle;
2. expansão das empresas estatais, de órgãos independentes (fundações) e semi-independentes (autarquias);
3. fortalecimento e expansão do sistema de mérito;
4. diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos;
5. reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em 16 ministérios (WARLICH, 1984, p. 52).

A partir do Decreto-lei 200, de acordo com Lima Júnior (1998):

[...] ocorreram revisões em vários órgãos da administração federal, mas, como sempre, o sistema de mérito ficou restrito aos postos iniciais da carreira. A Constituição de 1967, em seu art. 77, concedeu estabilidade a todos os funcionários que contassem com pelo menos cinco anos de serviço público, repetindo, assim, dispositivo já mencionado da Constituição de 1946. No art. 104, a nova Constituição passou a permitir a contratação via CLT para o serviço público. O Decreto-lei 200 facultava o ingresso, sem concurso, de “especialistas para instituições de pesquisa e órgãos especializados” (LIMA JÚNIOR, 1998, p. 13).

Durante a tutela militar, houve uma acentuada expansão do Estado, o que se deu, sobretudo, através do número de agências criadas – 68 – e de fundações de Direito Público²⁶ e empresas estatais estabelecidas – 267, entre 1964 e 1983. É desse período, por exemplo, a criação, no Paraná, da Companhia de Habitação do Paraná (Cohapar) – uma empresa de economia mista que atua na execução dos programas habitacionais do governo do Estado – fundada em 1965 e do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), fundação de Direito Público fundada em 1973 – transformada em autarquia, posteriormente, por força da Constituição estadual do Paraná de 1991 – no contexto de criação do Sistema Nacional de Planejamento, nos moldes do que já ocorria no governo federal entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e o Ministério do Planejamento.

O Decreto-lei 200, dessa forma, permitiu a diversificação da natureza dos órgãos estatais (autarquias, empresas públicas, fundações, etc.) como forma de promover a descentralização funcional do aparelho do Estado, o que se deu através da delegação de

²⁶ As fundações de Direito Público são as entidades a que o inciso IV, do art. 5º, do Decreto-Lei Nº 200/67 vinculou a atividades que não exijam execução por órgão ou entidades de Direito Público, mas que se adstringem a interesses públicos. O mesmo inciso descreve que as fundações públicas possuem autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção e funcionamento custeado por recursos do Estado. As fundações de Direito Público são aquelas instituídas por lei, recebem recursos do governo e, dessa forma, se sujeitam à fiscalização estatal do respectivo ente federado que as criou. Por essa conformação de dependência e subordinação governamental, a doutrina concebe-as como fundações autárquicas ou espécies do gênero autarquia. Em verdade, são verdadeiros departamentos do Estado, com receita e pessoas provenientes dos recursos do orçamento estatal.

autoridade aos órgãos da administração indireta para a consecução de muitas das funções e das metas do governo. De acordo com Martins (1995), a reforma modernizante implicou um tipo de divisão de trabalho entre agências e estruturas do Estado e, ainda:

A taxonomia das empresas criadas (ou fortalecidas) pelo decreto-lei 200 pode ser resumida como segue: 1) empresas públicas encarregadas de serviços públicos básicos (urbanização, eletricidade, água); 2) empresas criadas ou expandidas para desenvolver setores considerados como estratégicos (aço, mineração, material bélico, serviços de informática, etc.); 3) empresas em setores que eram monopólios do Estado desde a década de 50 (petróleo, telecomunicações, geração de energia elétrica, transportes). Uma categoria adicional mas muito especial é a das inúmeras empresas privadas que estavam à beira da falência, e que, por estarem altamente endividadas com o Estado, ou porque supunha-se que ameaçavam a estabilidade do mercado caso viessem a falir, foram absorvidas pelo Estado e colocadas sob a administração das burocracias de bancos públicos para serem recuperadas (MARTINS, 1995, p. 21).

Ou seja, a fraca institucionalização por parte do decreto-lei 200/67 de normas para regulamentar e supervisionar essa expansão da administração indireta trouxe um número razoável de conseqüências negativas para a organização interna do Estado. De acordo com Martins (1995):

Muito embora tivessem um discurso antiestatizante, os dois primeiros governos do regime autoritário aumentaram consideravelmente as receitas do Estado (um crescimento, em termos reais, de 80% entre 1965 e 1971, correspondente a 1% de um PIB em crescimento). Ao mesmo tempo, os gastos com o pessoal civil da administração direta, no mesmo período, reduziram-se em 6,5% em termos reais (entretanto, os gastos com o pessoal militar aumentaram em 81,5% em termos reais no mesmo período). Isso não foi devido a uma redução nos quadros do pessoal civil, mas sim a uma erosão dos salários, e, mais provavelmente, devido também à migração de pessoal da administração direta (Poder Executivo) para o setor paraestatal (MARTINS, 1995, p. 20).

E, ainda de acordo com o autor:

Na verdade, o governo autoritário perdeu o controle sobre essa expansão, em parte porque as vantagens de se ver livre da rigidez burocrática e dos maus salários da administração direta tinha um grande atrativo para uma burocracia na qual o regime autoritário tinha de se apoiar; e, no que diz respeito às empresas estatais, uma vez que foram estimuladas a adotar uma atitude mais empresarial, as administrações dessas empresas se sentiram à vontade para expandir amplamente suas atividades e criar tantas subsidiárias quantas quisessem. Na metade dos anos 70, ninguém era capaz de dizer com certeza quantas fundações públicas, autarquias, empresas públicas e empresas estatais existiam no País. Uma pesquisa que conduzimos na época, cobrindo apenas empresas públicas e empresas controladas pelo Estado, encontrou 571 delas nos três níveis administrativos, sendo que 60% das mesmas haviam sido criadas entre 1966 e 1976.
[...] De qualquer modo, um estudo de 231 empresas públicas e empresas estatais realizado em 1976 mostrou que elas tinham-se espalhado por todos os setores da economia, aumentando consideravelmente a presença do Estado no sistema produtivo, embora metade dessas empresas atuasse na prestação de serviços públicos (MARTINS, 1995, p. 21-22).

Para o funcionalismo público, a partir dos anos 1970:

[...] houve uma significativa proliferação de planos de cargos específicos de autarquias em regime especial e fundações que, em grande parte, achavam-se subordinadas às regras da administração direta. Até 1985, foram criadas 104 tabelas especiais e emergenciais, abrangendo quase 100.000 empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, contratados sem exigência de concurso público e com níveis salariais superiores ao do Plano de Classificação de Cargos – PCC, estabelecido pela Lei nº 5.645, de 1970 (Aluísio Alves, “Administração Pública Federal – Uma Nova Política de Recursos Humanos”, apud LIMA JUNIOR, 1998, p. 14).

Já, antes, durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956 – 1961), a política econômica desenvolvimentista adotada levou a uma maior abertura ao capital estrangeiro – em consonância com a aceleração da acumulação capitalista no plano internacional – com o objetivo de favorecer o crescimento do setor industrial brasileiro, por meio de investimentos estrangeiros diretos e indiretos. Como argumenta Ianni (1971, p. 54-55), “a forma como se desenvolvia a estruturação do setor industrial brasileiro estava em desacordo com os interesses das forças internacionais”.

Os efeitos dessa política – ampliação da dívida externa, inflação e depressão do salário mínimo real, entre outros – foram sentidos por toda a classe trabalhadora. O Estado passa a tomar medidas repressivas para conter a intensificação das mobilizações sindicais, o que contribuiu para que os “governos populistas” perdessem a sua legitimidade e o governo militar passasse a ser visto como uma forma de manter o quadro de controle estatal sobre os rumos do desenvolvimento.

Os sucessivos Atos Institucionais que conferiram embasamento legal ao golpe podem ser entendidos como a forma encontrada para reestruturar o Estado com vistas a favorecer a monopolização do capital. A própria Constituição de 1967 dará o poder constitucional para o controle político dos militares – antes, um poder de ordem excepcional – permitindo a retirada da autonomia dos estados em questões econômicas e permitindo a implementação de políticas que propiciassem uma rápida acumulação de capitais, fazendo emergir o que ficaria conhecido como “milagre econômico”.

Em uma análise sobre o chamado “milagre econômico”, Mantega e Moraes (1973), já davam destaque ao papel crescente que o capital estrangeiro vai assumindo na economia nacional, quando em 1974, de acordo com os autores, as empresas estrangeiras já controlavam 30% do patrimônio líquido do país, e ainda:

A existência de empresas estrangeiras ocupando um lugar de destaque na economia do país, estabelece um nexu econômico-financeiro com o exterior com grande

responsabilidade na formação da crise que se seguiu ao período expansivo de 1967/73 (MANTEGA, MORAES, 1973, p. 58).

O comprometimento com o projeto internacional de concentração monopolística do capital, além de relegar a segundo plano as políticas sociais, alterou profundamente as relações de trabalho como um todo e, em especial, no funcionalismo público.

A questão da estabilidade do empregado – aqui, ainda restrita ao empregado do setor privado – passa a ser atacada como nunca antes o fora, resultado de um suposto intercâmbio entre as empresas estrangeiras e nacionais visando favorecer esse “novo empresariado ascendente”. No final da década de cinquenta e início da década de sessenta, de acordo com Valeriano (2008):

[...] a estabilidade foi alvo de pesquisas sobre o crescimento industrial do país, observando-se sempre o caráter ideológico dessas, que buscavam destacar os aspectos negativos da garantia da estabilidade para influenciar a opinião pública. Uma dessas pesquisas foi desenvolvida por um grupo estadunidense, dirigido pelo embaixador do país no Brasil, Lincoln Gordon. Fazia parte de um programa interdisciplinar de pesquisas sobre a relação entre governo e administração privada, desenvolvida pelo Centro de Assuntos Internacionais da Universidade de Harvard, iniciado em 1959 e direcionada para países da Ásia e América Latina (VALERIANO, 2008, p. 72).

De acordo com a autora:

havia um acordo tácito entre o governo brasileiro pós-64 e o diagnóstico estadunidense anterior sobre a necessidade de suprimir o regime da estabilidade para maior proveito da mão de obra pelas grandes indústrias (VALERIANO, 2008, p. 76).

O diagnóstico era o de que a estabilidade teria efeito negativo sobre os trabalhadores estimulando-os a se tornarem menos produtivos visando à rescisão do contrato. Para Richers, Machline, et al. (1963):

[...] a sedução da indenização faz com que o empregado provoque a rescisão antes da estabilidade, sabendo-a contrária aos desejos do empregador (...) E a esperança de que o patrão o despeça não se desvanece mesmo quando estabilizado, pois aí o empregado fica a sonhar com um acordo (RICHERS, MACHLINE, et al., 1963, p. 9).

Não demoraria para que esses princípios orientadores do setor privado fossem adotados gradualmente pelo setor público. De acordo com Sheila Maria Ribeiro (2002), “o novo modelo revelou propensões para uma abordagem empresarial na administração pública” e, ainda:

[...] de uma forma distinta da perspectiva de modernização que deu suporte à reforma administrativa dos anos 30, quando teve início o Estado interventor. O propósito da reforma era fazer com que o setor público pudesse operar com a eficiência do setor privado. Assim, o crescimento da intervenção econômica

motivou a transposição de instrumentos de administração do setor privado para o setor público (RIBEIRO, 2002, p. 5).

Em resumo, com a consolidação do modelo chamado “administração para o desenvolvimento”, o comprometimento com o projeto internacional de concentração monopolística do capital e o crescimento da intervenção econômica deu o aporte que os governos militares buscavam. Estes buscavam a flexibilidade que a legislação comercial e civil proporcionava e que o direito administrativo não possibilitava para promover sua pretendida descentralização. De acordo com Marcelino (2003), as novas entidades do período eram pessoas jurídicas de direito privado (cerca de 55%), fundações ou sociedades civis ou concessionárias do setor público. De acordo com o autor, começa a ocorrer uma gradual expansão e multiplicação de novos centros da administração indireta (fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias), que buscavam:

[...] maior agilidade e flexibilidade de atuação dessas entidades, melhor atendimento às demandas do Estado e da sociedade, facilidade de aporte de recursos e, naturalmente, facilidade de recrutamento, seleção e remuneração de pessoal (MARCELINO, 2003, p. 644).

Uma das mais graves consequências foi o arrocho salarial (uma característica marcante da política econômica do regime militar que acometia toda a classe trabalhadora) que alterou significativamente as condições de trabalho e de vida dos funcionários públicos. De acordo com Ferreira Jr. e Bittar (2006), em análise sobre as condições de trabalho dos professores públicos – a mais numerosa categoria de servidores públicos até hoje – no regime militar:

No conjunto dos assalariados oriundos das classes médias, o professorado do ensino básico foi um dos mais atingidos pelas medidas econômicas que reduziram drasticamente a massa salarial dos trabalhadores brasileiros. O processo da sua proletarianização teve impulso acelerado no final da década de 1970 e a perda do poder aquisitivo dos salários assumiu papel relevante na sua ampla mobilização, que culminou em várias greves estaduais entre 1978 e 1979 (FERREIRA Jr.; BITTAR, 2006, p. 1166).

Se a classe operária e de funcionários públicos no Brasil já havia adquirido, há décadas, uma certa consciência política, os fatores, como a rápida queda no seu padrão de vida e condições de trabalho, associado ao achatamento salarial, fizeram com que a categoria fosse desenvolvendo uma consciência política direcionada ao mundo do trabalho; tanto que a mesma foi uma das mais engajadas durante o período da transição democrática, o que conferia ao movimento sindical uma enorme importância sociopolítica.

Com o restabelecimento da ordem democrática, novas reformas administrativas foram incluídas na agenda das reformas a serem promovidas pelos governos que assumiram o poder

tendo sob seu comando uma burocracia estruturada sob bases autoritárias e forte intervencionismo econômico. Novos desafios se colocavam para o funcionalismo público, como destaca Marcelino (2003):

Em processos de reforma administrativa, a administração pública precisa ser repensada para produzir mudanças e atender as demandas da sociedade. O desafio dos anos 1980 era instalar sistemas administrativos que pudessem acelerar o desenvolvimento e possibilitar ao país o uso efetivo de seus recursos. No entanto, o complexo processo de reforma administrativa vincula-se ao contexto econômico, social, político e cultural do país, não podendo, dessa forma, ser tratado somente com ênfase sob os aspectos legal e técnico (MARCELINO, 2003, p. 646).

1.3.3. O processo de Redemocratização: Novos rumos para o funcionalismo público

O contexto da década de 1980, não só no Brasil mas em todo o mundo é o de uma crise econômica generalizada; o que fez com que fatores de ordem econômico-financeira passassem a ditar as regras quando o assunto envolvia processos de modernização administrativa, o que, de fato ocorreu em vários países, principalmente no Brasil e demais países da América Latina.

Nesse contexto de crise econômica – agravada pelo endividamento interno e externo herdados do regime militar – as principais medidas tomadas visavam reduzir as despesas do Estado, o que seria alcançado através de processos de alienações do patrimônio, liquidações, privatizações e do “enxugamento do Estado”, via redução do número de servidores públicos.

Para que estas medidas pudessem ser implementadas, uma reforma administrativa foi instaurada já no início do recém-empossado governo civil, em março de 1985 e, em julho do mesmo ano era criada a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa que, dentre outros objetivos, era encarregada do estabelecimento de novas diretrizes para a área de recursos humanos.

Apesar da ênfase em três objetivos principais – racionalização das estruturas administrativas, formulação de uma política de recursos humanos e contenção de gastos públicos – a Comissão teve seus trabalhos interrompidos já em fevereiro de 1986, em razão da prioridade dada ao Plano Cruzado, de estabilidade econômica.

A referida Comissão trabalhava com o diagnóstico de que nas últimas décadas teria havido uma transferência exagerada de responsabilidades para a chamada administração indireta²⁷ e assim, do ponto de vista estrutural, o objetivo era fortalecer e modernizar a administração direta.

De acordo com Pimenta (1994, p.155), “a expansão da administração indireta no período fez com que em 1987 se chegasse à proporção de apenas 6% de funcionários federais estatutários, para 94% celetistas”.

²⁷ Como analisado anteriormente, principalmente após o Decreto-lei nº 200/67, houve um crescimento do processo de descentralização, através da expansão da administração indireta e da contratação de funcionários celetistas (regime privado de contratação de trabalho).

Com a criação da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP), em setembro de 1986, com o objetivo de dar suporte ao programa de reformas na área administrativa, ficou claro o objetivo de valorização da função pública e de renovação dos quadros; o que ficaria a cargo de uma secretaria criada especialmente para esse fim, a Secretaria de Recursos Humanos e da Fundação Centro de Formação do Servidor Público (Funcep), que desenvolveria seus trabalhos através de parcerias com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e do Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (Cedam). Segundo palavras do próprio ministro da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP), Aluísio Alves ao Jornal da Reforma Administrativa, em 04/09/1986: “Nosso compromisso é com a qualidade do serviço público prestado ao cidadão, fazendo de cada servidor público brasileiro um profissional dignificado e reconhecido em sua carreira ” (Mensagem do ministro Aluísio Alves, Jornal da Reforma Administrativa, 4/9/86. In: LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. "As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos". *Revista do Serviço Público*, ano 49. 1998).

Nesse sentido, a Constituição de 1988 criou uma série de direitos e garantias para os servidores públicos – medida que, alguns anos depois seria considerada inadequada e danosa, no sentido de onerar as despesas da União – como a estabilização do contrato de inúmeros funcionários, a obrigatoriedade de implantação do regime jurídico único na área de pessoal, e a isonomia de vencimentos para cargos assemelhados, entre outros exemplos. De acordo com Pimenta (1994), na época, 11% da população economicamente ativa integrava o funcionalismo público brasileiro, o que equivalia a:

[...] aproximadamente 7 milhões de funcionários públicos no Brasil, sejam estatutários ou celetistas, civis ou militares, abrangendo os três níveis de governo, a administração direta e a indireta, compondo um setor extremamente importante para o processo de desenvolvimento do país (PIMENTA, 1994, p. 154).

A distribuição desses servidores no período – quando ainda não havia se institucionalizado o processo de descentralização/municipalização – se dava da seguinte maneira:

[...] governo estadual (50 %), seguido pelo municipal (26 %) e, por fim, o federal (24 %). Essas pessoas trabalham em organizações burocráticas que seguem normas e regras geralmente bastante distintas das encontradas no setor privado (PIMENTA, 1994, p. 154).

Como visto até aqui, o processo de centralização/descentralização na administração pública brasileira é um processo cíclico. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 tem-se o início de um novo, ainda que curto, processo que visava a centralização, através do

fortalecimento da administração direta e controle na administração pública federal.

Porém, já no governo Collor (1990 – 1992), a busca pela superação da crise²⁸ em que se encontrava o país e o setor público levou o novo governo a propor e implementar ampla reforma administrativa, já no início da gestão em 15 de março de 1990. Dá-se início, entre outras medidas, a um processo de extinção e privatização de atividades próprias ao setor privado ou consideradas desnecessárias ao Estado.

O governo alegava se tratar de medidas que tinham como objetivo a correção das distorções e a ineficiência que teriam causado uma desarticulação interna e o crescimento exagerado do corporativismo.

De acordo com Marcelino (2003), as consequências imediatas para o funcionalismo público foram:

[...] o “desmonte” do aparato governamental afastou, até janeiro de 1991, 221.308 servidores e extinguiu vagas no serviço público; desse total, 134.912 servidores foram demitidos, 33.174 aposentados e 53.222 foram colocados “em disponibilidade”, uma solução administrativa adotada pela reforma, que significou, na realidade, colocar os servidores em casa, recebendo sem trabalhar, uma vez que o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional a redução dos seus vencimentos. É importante mencionar que, desse total, os “disponíveis” retornaram ao serviço público para atender a carência de pessoal dos seus antigos órgãos, após a “criação” de novas vagas por aposentadoria, demissão ou morte (MARCELINO, 2003, p. 649).

Apesar disso, de acordo com Pimenta (1994), a área de recursos humanos no funcionalismo público foi a que teve maior participação no processo de definição do perfil da função-administração no governo federal, sendo que a maioria das disposições constitucionais de 1988 foi implementada tanto no governo Sarney (1985 – 1989) quanto no governo Collor (1990 – 1992), além de terem prevalecido os mecanismos de defesa dos servidores e, ainda:

O regime jurídico único, o Siape (controle das remunerações), a isonomia de vencimentos, a carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental, a manutenção da estabilidade e a “estabilização” dos servidores com mais de cinco anos de trabalho, a manutenção da aposentadoria integral, entre outras medidas, demonstram que a área de recursos humanos foi a que teve maior participação no processo de definição do perfil da função-administração no governo federal. O alto grau de institucionalização dessa área fica também demonstrado no fracasso de

²⁸ De acordo com Maciel (2004), o período que abrange da posse de Fernando Collor, em março de 1990 ao seu afastamento da presidência da República, em setembro de 1992, é caracterizado pelo acirramento progressivo da crise de hegemonia burguesa iniciada em 1987 com o colapso do Plano Cruzado e o início do processo constituinte. Suas origens remontam à crise conjuntural que envolveu os dois últimos governos da Ditadura Militar e se prorrogou para os dois primeiros anos do governo da Nova República, evoluindo para uma crise de hegemonia em suas fases finais. Na verdade, trata-se da crise de um padrão de acumulação capitalista centrado no Estado desenvolvimentista e baseado numa aliança político-social que tinha nas frações estatal, privada nacional e estrangeira do capital monopolista seu eixo de sustentação. A crise do Estado desenvolvimentista, que evidencia as dificuldades de transição para um novo padrão de acumulação foi enormemente amplificada pela crise política da Ditadura Militar, o que ocasionou o acirramento do processo da luta de classes, com a emergência à cena política do movimento social das classes subalternas, e a luta pela democratização.

outras medidas, como a redução do número de funcionários (só obtida através das aposentadorias), os servidores colocados em disponibilidade (que tiveram seus vencimentos preservados e acabaram retomando ao trabalho) e a redução inicial do número de cargos em comissão e funções de confiança (que voltou a aumentar posteriormente). O Plano de Carreira dos servidores federais e o Programa Nacional de Treinamento poderiam ser caracterizados como os únicos projetos de interesse do funcionalismo que não foram implantados no período de estudo, mas que se encontram em processo de elaboração (PIMENTA, 1994, p. 161).

Ao analisarmos o caso específico do Paraná, percebe-se que após a aprovação da Lei Estadual nº 10.219/92 – à exemplo da Constituição Federal de 1988 – houve a transformação de regime jurídico, passando seus vínculos com o Estado, originariamente celetistas, a ser regidos pelo Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado do Paraná. Segundo o artigo 70 da referida lei: “Os atuais servidores da administração direta e das autarquias, ocupantes de empregos com regime jurídico definido pela Consolidação das Leis do Trabalho, terão seus empregos transformados em cargos públicos na data da publicação desta Lei (PARANÁ, Lei Estadual nº 10.219/92).

De acordo com o relatório do Conselho de Administração da ParanaPrevidência – sobre os gastos previdenciários do Estado, e que dava uma grande ênfase aos impactos da aprovação da Lei Estadual nº 10.219/92 – publicado em 2003, o número de servidores nessa situação, correspondia a aproximadamente 2584 pessoas (excluídos os dados das IES – Instituições de Ensino Superior), assim distribuídas: 70% na educação, 20% na saúde e 10% em outros órgãos.

Assim sendo, ao analisarmos a questão do ponto de vista do institucionalismo sociológico – que examina o modo como as instituições existentes estruturam o campo de visão dos atores que têm em vista uma reforma institucional – os processos pelos quais novas instituições são criadas devem levar em conta elementos dos modelos de instituição existentes. Essa perspectiva analítica, de acordo com HALL; TAYLOR (2003), vai além das meras considerações de eficácia para englobar o papel que esforços interativos de interpretação e uma preocupação com a legitimidade social podem ter nesse processo. Assim, as reformas administrativas no governo federal são tratadas de forma muito diferente dependendo do governo em questão e, além disso, de acordo com Pimenta (1994):

os aspectos decisórios são apenas um dos elementos do fato administrativo, existindo ainda os elementos não-estruturais e estruturais, que envolvem outros agentes de poder internos e externos, e que também compõem o processo de institucionalização de uma função, além das decisões dos dirigentes de cada gestão (PIMENTA, 1994, p. 156).

Assim, apesar da opinião pública (elemento estruturante), com o apoio da mídia e do próprio chefe do executivo federal ser favorável às mudanças no funcionalismo público, atribuindo a este – principalmente a estabilidade do servidor público – a responsabilidade direta pelo déficit público, não houve mudanças importantes no que diz respeito a alterações no modelo administrativo adotado após a Constituição Federal de 1988 (elemento estrutural); em especial a área de Recursos Humanos no funcionalismo público (elementos não-estruturais).

A instituição pode ser entendida²⁹ como um produto natural das pressões da sociedade, mas – haja visto o que aconteceu no período em questão, ou seja, a baixa força e relevância das forças sociais – não foi o que ocorreu na administrativa pública federal. Já os funcionários públicos – entendidos como uma organização atuante em prol de seus interesses, os quais contrastavam com os interesses dos gestores – foram algum dos agentes mais empenhados nesse processo. De acordo com Pimenta (1994):

[...] como a institucionalização da função-administração ocorre muito mais através de elementos estruturais (como a Constituição e as leis) do que através dos elementos estruturantes (a decisão dos dirigentes), conseguiu-se um nível elevado de "proteção" e institucionalização dessa "função" (PIMENTA, 1994, p. 157).

Dada a relevância dos elementos estruturais, como as leis, é importante destacar a importância que teve o Poder Legislativo na elaboração das mesmas uma vez que o aspecto decisório (poder executivo) depende do Poder Legislativo para implementar as mudanças estruturais na administração pública.

Importante destacar, também, que após a redemocratização no Brasil, a partir de 1985, foi garantida a liberdade de ação dos grupos e agentes de interesse no Estado brasileiro, possibilitando a interação das diversas forças institucionalizadas no setor. Dentro desse contexto, mesmo que os servidores públicos não possam ser entendidos como o únicos agentes de poder na função-administração do governo federal, os mesmos tiveram uma importância fundamental para a manutenção de seus direitos elencados na Constituição Federal de 1988.

No entanto, isso mudaria com a reforma administrativa realizada no governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995 – quando se propôs superar a administração pública arcaica, patrimonialista e burocrática por meio da implantação de uma administração gerencial, fundamentada nos princípios adotados no contexto internacional – através de

²⁹ Pelo viés institucionalista.

emendas constitucionais que flexibilizariam as relações jurídicas entre o Estado e os servidores públicos, o que as reformas anteriores não conseguiram, de fato, realizar.

No entanto, o diagnóstico dos “reformistas” – baseado no universalismo, na igualdade de oportunidade e nas virtudes da meritocracia – não levou em consideração vários aspectos da realidade brasileira, menosprezando o fenômeno da exclusão social e da ausência de mecanismos de participação social no país.

De acordo com Silva (2006):

Além disso, a aplicação indiscriminada do instituto da terceirização, atrelada ao movimento de enxugamento das estruturas do núcleo estratégico, conduziram ao desmantelamento dos órgãos da administração direta. No intuito de cortar gordura, acabou-se afetando nervos e, diminuindo a capacidade de governança que se pretendia aumentar (SILVA, 2006, p. 4).

Essa reforma é institucionalizada através da criação, no dia da posse do presidente FHC, do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE) – chefiado por Luís Carlos Bresser Pereira – e do Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE), que a orientaria teoricamente, aprovado em 21 de setembro de 1995.

Se, até então, o Sistema Brasileiro de Proteção Social caracterizava-se pela universalização da cobertura, reconhecimento dos direitos sociais, afirmação do dever do Estado, subordinação das ações privadas à regulação estatal, em função da relevância pública das práticas e serviços nessas áreas; a partir do PDRAE, de 1995, esse sistema vai passar por uma grande transformação, uma vez que, de acordo com Tiezzi (2004), assessor da área social na Casa Civil do governo FHC, o diagnóstico era:

O sistema de proteção social consolidado ao longo do tempo acabou se caracterizando por um esforço de gasto relativamente elevado (cerca de 18% do PIB), grande centralização administrativa, escasso controle democrático, grandes ineficiências operacionais e por uma estrutura de benefícios com baixo conteúdo distributivo. (...) Neste sentido, era absolutamente indispensável assegurar as condições de estabilidade macroeconômica, realizar a reforma do Estado (TIEZZI, 2004, pp. 49-50).

O próximo capítulo analisa os impactos que este processo de redefinição do papel do Estado, principalmente o empreendido na década de 1990, teve sobre os funcionários públicos no Brasil, em especial sobre aquela que é considerada a mais numerosa categoria de servidores públicos e, também, objeto de análise da presente tese, ou seja, os professores da educação básica pública.

2. NOVOS “RÓTULOS” PARA OS MESMOS PROBLEMAS? “NEOLIBERALISMO” E “PÓS-NEOLIBERALISMO” E SUAS INFLUÊNCIAS NO FUNCIONALISMO PÚBLICO E NO TRABALHO DOCENTE

Este capítulo analisa os impactos que o processo de redefinição do papel do Estado, empreendido na década de 1990, teve sobre o servidor público no Brasil, em especial sobre os professores.

O capítulo está organizado em quatro partes; na primeira delas analisaremos as políticas que se agrupam em torno do Eixo do Emprego e do Trabalho, as quais constituíram-se no eixo histórico-explicativo central para o entendimento do processo de montagem de um sistema nacional de proteção social. De acordo com Cardoso Jr. e Jaccoud (2005), o modelo adotado no Brasil tem por base as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), que, com o tempo, evoluiu para a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943. Além desta, entre as muitas importantes medidas vale destacar, a criação, em 1966, do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e, em 1970, do PIS (Programa de Integração Social) – medidas decorrentes da política previdenciária adotada após 1964 e que vigoram até hoje – além da criação do Fundo de Investimento Social (Finsocial) em 1982, embrião da atual Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), e do seguro-desemprego em 1986 – importantes medidas adotadas entre o início do processo de redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988. Já, entre o período compreendido entre a Constituição de 1988 até o fim do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, em 2002, destacam-se um conjunto de medidas que têm alterado drasticamente as condições de trabalho dos servidores públicos, dentre os quais, a incorporação de princípios do setor privado pelo setor público que teria gerado, de acordo com Alain Supiot (1995), uma “crise do espírito de serviço público”.

Como analisado na segunda parte do capítulo, essa “crise” se efetiva, principalmente, após a aprovação da Emenda Constitucional 19 – promulgada no Diário Oficial de 05 de junho de 1998 – que acabava com a estabilidade plena, garantida pela Constituição de 1988 aos servidores públicos, rompendo com o regime jurídico único, o que traz importantes desdobramentos sobre a natureza do vínculo dos servidores com o Estado, uma vez que este passa a ter, a partir de então, respaldo legal para contratar seus funcionários sob diferentes modalidades de contratação. Como analisado no subcapítulo intitulado “O trabalhador temporário e outras formas de precarização no funcionalismo público”, em razão das medidas

adotadas, o que se verificou no funcionalismo público, nas três esferas de governo, foi um crescente processo de sub-contratação de serviços, envolvendo empresas privadas, cooperativas de trabalhadores, organizações não-governamentais e grupos diversos de trabalhadores postos em condição de precariedade. No Paraná, o exemplo mais emblemático – como analisado no subtópico intitulado “*O exemplo emblemático do Paraná na década de 1990: A terceirização via Serviços Sociais Autônomos no governo Jaime Lerner*” – se deu durante os dois mandatos do então governador Jaime Lerner (1995-2002), quando, tendo por base, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, estabeleceu-se várias medidas no quadro das políticas sociais públicas do Estado e, para tanto, implementou inúmeros programas criando serviços sociais autônomos, a exemplo do Paranaeducação, quando, de acordo com Souza (2004), o universo de atingidos pela contratação temporária e precarizada imposta pelo governo, foi de, aproximadamente, mais de 120 mil servidores públicos no Estado.

No entanto, como será analisado na terceira parte do capítulo, tais medidas não lograram o êxito pretendido, o que desencadeou o ressurgimento do debate sobre o papel do Estado no estímulo ao desenvolvimento econômico-social que se deu após o “fracasso” das medidas adotadas na década de 1990 e que alguns teóricos passaram a denominar de “Pós-neoliberal”.

Todas estas medidas e transformações do modelo de Estado, como será analisado na quarta parte do capítulo, impactaram diretamente as condições de trabalho dos professores da educação básica, que, apesar de terem tido, no período analisado, um ganho real em seus vencimentos, também tiveram a ampliação do quadro de professores temporários, servidores contratados pela Administração Pública, por tempo determinado, para o atendimento das necessidades de excepcional interesse público mas que, no entanto, têm apenas as obrigações dessa situação mas não os mesmos direitos que com ela estão historicamente associados.

Pelo fato de não possuírem vínculo empregatício com o Estado – fenômeno este, que faz parte de um grande contexto de precariedade laboral, no qual a desvalorização generalizada do trabalho é crescente – que lhes assegure a continuidade do seu trabalho, estes trabalhadores se encontram numa situação de constante insegurança causada pela incerteza da utilização ou não da sua mão-de-obra por parte do Estado.

2.1. As Políticas Públicas de Emprego e Trabalho

De acordo com Castel (2000), é a partir do reconhecimento do valor do trabalho e da organização da sociedade salarial que vai se constituir – ainda que sua efetividade esteja atrelada a longos e diferentes processos e tendências – a moderna Seguridade Social, com garantias contra os principais riscos da existência como, por exemplo, a doença, a velhice sem pecúlio, acidentes e contingências.

Ou seja, como definem Cardoso Jr. e Jaccoud (2005):

a regulação (estruturação e regulamentação) do mundo do trabalho em um ambiente de relações de produção crescentemente capitalistas constituiu-se no eixo histórico-explicativo central para o entendimento do processo de montagem de um sistema nacional de proteção social (CARDOSO Jr; JACCOUD, 2005, p. 199).

Para os objetivos da presente tese é importante uma melhor compreensão de como se deu este processo de desregulamentação de itens importantes da legislação laboral que ocasionou uma ruptura com o crescente movimento de formalização do trabalho. Este movimento se contrasta com o processo de ampliação da regulamentação sobre o mercado de trabalho em torno da adoção de novos direitos sociais e trabalhistas e que fora impulsionado, durante a década de oitenta, pelos movimentos sociais e sindicais que ganharam força durante a luta pela redemocratização do país.

As políticas que se agrupam em torno do Eixo do Emprego e do Trabalho constituíram-se no eixo histórico-explicativo central para o entendimento do processo de montagem de um sistema nacional de proteção social, razão pela qual iniciaremos essa breve análise do Sistema Brasileiro de Proteção Social – cuja institucionalização tem início com a Lei Eloy Chaves de 1923 – através do Eixo Estruturante do Emprego e do Trabalho. De acordo com Cardoso Jr. e Jaccoud (2005), o modelo adotado no Brasil tem por base as Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs), que ofereciam aos segurados benefícios, tais como médico-assistencial e previdenciários. Com o tempo este sistema evolui para a montagem de um sistema corporativista de relações de trabalho, no qual a proteção previdenciária é organizada por categorias profissionais, cujo avanço mais importante é, certamente, a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943. De acordo com os autores:

Tal movimento ocorre sob comando do Estado, numa fase de intensa produção legislativa no campo social e do trabalho, que culminou com a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943. Eram prestados aos segurados serviços de assistência médico-hospitalar, além de intervenções no campo da habitação e da alimentação, por meio das carteiras hipotecárias dos IAPs e do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS). Mas cabe ressaltar que, fora do âmbito de cobertura dos IAPs, nenhuma outra ação de peso no campo da prestação de serviços de saúde, alimentação ou habitação foi desenvolvida na esfera pública até meados da década de 1960 (CARDOSO Jr; JACCOUD, 2005, p. 200).

A característica mais marcante do período foi o princípio de justiça social fundado numa lógica de proteção do trabalhador assalariado, mesmo que a Previdência Social – já a partir da década de 1970 – tenha dado início a reformas com o objetivo de ampliar a população coberta. De qualquer forma, em relação a política previdenciária adotada após 1964, é importante destacar algumas importantes medidas adotadas e que vigoram até hoje, como a criação, em 1966, do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e, em 1970, do Programa de Integração Social (PIS), uma tentativa de vincular o trabalhador aos ganhos de produtividade advindos do crescimento da economia nacional.

Entre o início do processo de redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988, algumas das medidas mais importantes foram, de acordo com Cardoso Jr. e Jaccoud (2005), a criação do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) em 1982, embrião da atual Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e do seguro-desemprego em 1986, entre outros.

Entre o período compreendido entre a Constituição de 1988 até o fim do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, em 2002:

[...] a relação entre o mundo do trabalho e a Previdência Social seria marcada por eventos contraditórios. De um lado, por um certo avanço social trazido pela extensão de benefícios previdenciários. De outro lado, por reformas constitucionais e novas estratégias de ação do Estado no campo das políticas previdenciária e trabalhista (desregulamentação de itens importantes da legislação laboral) (CARDOSO Jr; JACCOUD, 2005, p. 200).

É importante ressaltar que, apesar do processo de globalização econômica – via flexibilização do trabalho – da década de 1990 ter ampliado a massa de trabalhadores em situação precária, isso não configura uma conjuntura específica, uma vez que, como analisa Braga (2014):

[...] a ausência de um sentido de carreira, de identidade profissional segura e de direitos trabalhistas, são traços que, grosso modo, sempre estiveram presentes na própria definição da força de trabalho fordista no Brasil (BRAGA, 2014, p. 1).

Em consequência do amplo processo de desregulamentação do mercado de trabalho brasileiro houve um aumento gradual da precarização do trabalho, que, como será melhor analisado no capítulo 4 – ao tomarmos o professor temporário do Paraná, como objeto de análise – não se limita a fatores de ordem objetiva (minimização de direitos) mas comporta, também, fatores de ordem subjetiva (a insegurança, o mal estar decorrente). Esse aumento contou, ainda, com projetos de iniciativa do governo federal, ou de sua base de apoio

parlamentar – pautados, respectivamente, em 1996 e 1997 pelas Presidências da Mesa da Câmara dos Deputados e da sua Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público – que confirmam os projetos identificados como propostas de flexibilização das relações de trabalho ou precarização do contrato de trabalho.

De acordo com Freitas (1998), os processamentos legislativos se caracterizaram pela absoluta falta de debates, mesmo quando aprovados e, ao mesmo tempo, as proposições que representavam avanços na legislação, na perspectiva dos trabalhadores, foram mantidas deliberadamente paralisadas. Em estudo publicado em 1998, Freitas fez uma ampla análise dessas proposições, que segundo o autor:

[...] combinam-se com as práticas do Poder Executivo no âmbito administrativo (Ministérios do Trabalho e da Previdência, especialmente), com as Medidas Provisórias, e com a paralisação do poder judiciário, que, em seu conjunto, constroem um Estado que nada tem a ver com seu papel constitucional de tutelador de direitos do trabalho (FREITAS, 1998, p. 1).

Algumas destas proposições estão sintetizadas no quadro 1.

QUADRO 1: PROPOSTAS DE FLEXIBILIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO PAUTADAS DURANTE O GOVERNO F.H.C

LOCALIZADOR	CONTEÚDO (DISPOSIÇÃO)
Lei nº 9.300/96 (oriunda do Projeto de Lei nº 102/95)	prevê a redução de indenização aos trabalhadores rurais
Lei 9.601/98 (oriunda do Projeto de Lei nº 1.724/96)	dispõe sobre o contrato de trabalho por prazo determinado e dá outras providências
Lei 9.477/97 (oriunda do Projeto de Lei nº 1.838/96)	institui o Fundo de Aposentadoria Programada Individual FAPI, e o Plano de Incentivo à Aposentadoria Programada individual, e dá outras providências
Projeto de Lei nº 1.802/96 (oriundo da Mensagem nº 338/96)	acresce dispositivos à Lei nº 7783, de 28 de junho de 1989, que dispõe sobre o exercício do direito de greve, e dá outras providências
Projeto de Lei nº 4.302/98	altera as normas sobre contratação temporária de prestação de serviços
Decreto nº 2.100/96	oficializa a denúncia da Convenção nº 158, da O.I.T.
Portaria nº 865, de 14 de setembro de 1995, do Ministério do Trabalho	estabelece "critérios de fiscalização de condições de trabalho constantes de Convenções ou Acordos Coletivos de Trabalho"

FONTE: FREITAS, C. E. Alterações nas Relações de Trabalho: As iniciativas do governo FHC. 1998. (adaptado pelo autor).

A lei 9.601/98 teve importantes desdobramentos para o trabalho temporário no Brasil. Segundo Freitas (1998), a Lei nº 9.601/98 – sancionada pelo Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, no final do mês de janeiro – era apresentada como uma forma de diminuir o desemprego, através de suposta ampliação do número de postos de trabalho temporários. O projeto, quando ainda em trâmite na Câmara, definia duas questões:

[...] A primeira institui o contrato de trabalho temporário de forma a torná-lo mais elástico do que o que dispõe o art. 443, § 2º, da CLT. De acordo com o texto aprovado pela Câmara, o trabalhador poderia ser contratado, temporariamente, através de negociação coletiva com a participação do sindicato e, em alguns casos, sem a sua presença, sem que perceba aviso-prévio e a multa de 40% sobre o FGTS à época da rescisão; além disso, o valor do depósito mensal do FGTS fica reduzido de 8% para 2% sobre a remuneração durante dezoito meses. Cria-se, portanto, uma divisão entre os empregados de uma mesma empresa: uns sendo contratados normalmente, e outros contratados sem vários dos direitos básicos. Há apenas uma tênue limitação para que não ocorra a transformação de contratos por tempo indeterminados em contratos temporários. O projeto oferece uma mudança no quadro social: ao mesmo tempo em que estabelece preferência de créditos do BNDES às empresas que adotarem o contrato temporário, reduz drasticamente, por um prazo de 18 (dezoito) meses, as contribuições sociais ao INCRA - órgão que tem 99,3% da sua receita originada nestas contribuições -, ao salário-educação e ao financiamento do seguro acidente de trabalho do INSS. A redução do depósito do FGTS, por sua vez, implica em queda razoável da única fonte de financiamento para os programas públicos de habitação e saneamento à população de baixa renda. Além disso, reduz as contribuições ao "sistema S" - SENAI, SENAC, SENAT, SESC, SESI, SENAR, SEST, SEBRAE -, o que, se por um lado não representa um prejuízo direto aos trabalhadores, tem sido alvo de intensa campanha pelos setores empresariais que mantêm a direção destas entidades, no sentido de não haver qualquer redução.

A segunda adota a ideia de um "banco de horas", através da alteração do art. 59 da CLT; com isto, os trabalhadores poderão trabalhar mais de 44 horas semanais sem que perceba a remuneração pelas horas extras, desde que haja compensação destas horas, ao longo de um período de 120 dias. O atual sistema legal apenas permite compensação no espaço de uma semana. Com isto, a empresa passa a controlar o tempo do empregado conforme suas necessidades de produção; assim, num momento de pico, jornada semanal ampliada (horas normais mais horas suplementares), num momento de refluxo, jornada semanal reduzida. A ideia livra a empresa de contratar novos empregados no máximo da produção, inviabilizando aumento de postos de trabalho e, no mínimo, mantendo os altos níveis de desemprego (FREITAS, 1998, p. 2-3).

Após o veto do presidente da República retirou-se da norma a possibilidade de contratação temporária sem a necessidade de negociação coletiva. De acordo com Freitas (1998), apesar de várias confederações sindicais, que ajuizaram Ações de Inconstitucionalidade contra a lei, o Poder Executivo expediu sua regulamentação logo após sua aprovação, através do Decreto nº 2.490/98 e da Portaria nº 207/98, do Ministério do Trabalho.

Nos últimos anos os esforços parecem ter como objetivo maior a eliminação do caráter “extraordinário” do trabalho temporário, posto tanto na Lei 6.019 de 1974 quanto em nossa Constituição de 1988.

O Projeto de Lei nº 4.302/98 exemplifica bem o exposto ao estabelecer que: “Trabalho temporário é aquele prestado por pessoa física (...) para atender à necessidade de substituição transitória de pessoal permanente ou à demanda complementar de serviços (...) que seja oriunda de fatores imprevisíveis ou, quando decorrentes de fatores previsíveis, tenha natureza intermitente, periódica ou sazonal”, o que permite uma maior abrangência de uso, inclusive, pelo Estado deste tipo de contratação. O projeto, após uma década de debates, só foi aprovado pela Câmara de Trabalho em 15 de outubro de 2008.

O resultado dessas medidas, impulsionadas pelas reformas neoliberais, foi uma expansão da economia informal. De acordo com Bértola e Ocampo (2010), o fenômeno manifestou-se ainda durante os anos de crescimento econômico da década de 1990 (até 1997), indicando o impacto negativo das reformas econômicas sobre a criação de emprego, tendência que se agravou ainda mais durante o período de 1998-2002 e que começa a mostrar uma pequena recuperação a partir de 2003³⁰.

Mas, se a expansão de 2004-2008 não conseguiu, em nível global³¹, compensar a grande deterioração dos postos de trabalho acumulada entre 1990 e início do século XXI – cujas taxas de desemprego e de informalidade do trabalho, de acordo com os respectivos autores, permaneciam, ainda em 2008, acima dos níveis de 1990 – no Brasil, a situação foi diferente.

Os dados demonstram uma queda do desemprego e recuperação do emprego formal a partir de 2003. De acordo com Menezes Filho et. al. (2014):

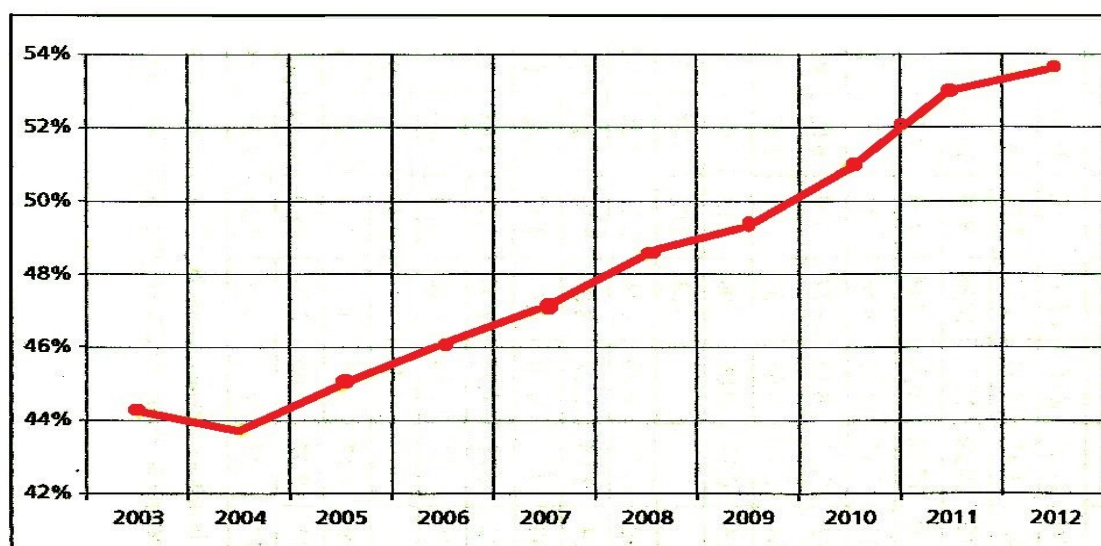
[...] Entre 2003 e 2013, o número de desempregados recuou 52,5% nas principais regiões metropolitanas (RMs), e a taxa de desemprego passou de 13% para 5,4% no mesmo período. A expansão do emprego aumentou a uma taxa média anual de 2,6% entre 2002 e 2008 e de 0,6% entre 2008 e 2012 no país. Nas RMs, áreas comparativamente mais dinâmicas, o crescimento foi de 2,7% a.a. entre 2003 e 2008 e de 1,6% a.a. entre 2008 e 2013 (MENEZES FILHO, et. al., 2014, p. 67-68).

³⁰ Para mais informações ver: BÉRTOLA, Luis; OCAMPO, José Antonio. Madrid. “Desenvolvimento, vicissitudes e desigualdade: Uma história econômica da América Latina desde a Independência”. Secretaría General Iberoamericana. 2010.

³¹ De acordo com Bértola e Ocampo (2010, p. 263), “dada a alta dependência que existe entre emprego formal e acesso à previdência social, um dos efeitos negativos das tendências laborais foi o retrocesso em matéria de cobertura da previdência social em mais da metade dos países para os quais existem informações. Os dados reforçam a afirmação de Tokman de que houve uma expansão da economia informal nestas décadas, uma categoria que abarca tanto a informalidade como os trabalhadores assalariados do setor formal em condições de precariedade laboral (sem acesso à previdência social e mesmo sem contrato de trabalho). Ainda de acordo com os referidos autores, a economia informal – em nível mundial – expandiu-se de 58,8% para 64,0% do emprego urbano entre 1990 e 2008.

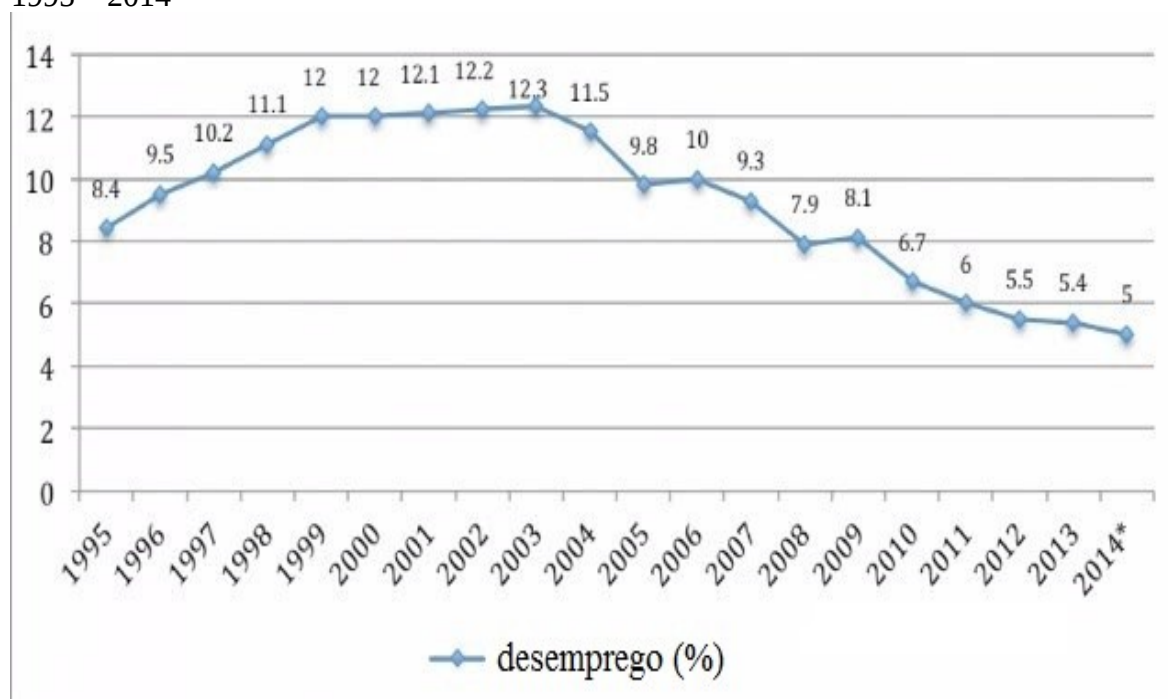
Conforme demonstra o gráfico 1, constata-se que não apenas houve um crescimento da taxa de formalização do emprego como também, de acordo com o gráfico 2 – que analisa um período mais amplo (1995-2014) – houve um decréscimo da taxa de desemprego.

GRÁFICO 1: TAXA DE FORMALIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL (POPULAÇÃO COM CARTEIRA ASSINADA/POPULAÇÃO OCUPADA)



FONTE: Ministério da Fazenda/IBGE.

GRÁFICO 2: TAXA DE DESEMPREGO MÉDIA BRASILEIRA (EM PORCENTAGEM): 1995 – 2014



FONTE: The Washington Post. Brazilian Average Unemployment rate. 2014.

* NOTA: A informação para 2014 representa o valor médio dos primeiros três meses de 2014, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2014) .

Esse período de efetiva redução do desemprego e de formalização do emprego é reflexo de um novo padrão de crescimento e da política econômica adotada, atrelada a valorização do mercado interno. De acordo com Menezes Filho et. al. (2014), esses números expressam a dinâmica de crescimento da economia brasileira da última década, fortemente puxada pelo crescimento do consumo e emprego, embora seu desempenho agregado da produtividade tenha sido comparativamente pior. E, ainda, de acordo com Araújo (2013):

Outra resultante desse novo padrão de crescimento foi a sua capacidade de gerar empregos formais, alterando completamente previsões pessimistas sobre a dinâmica do mercado de trabalho no país que grassavam nos anos 1980 e 1990. Uma tendência demográfica ajudou e o governo Lula se beneficiou dos impactos iniciais do chamado “bônus demográfico”, que reduz a pressão no mercado de trabalho. O novo padrão de crescimento também influenciou o comportamento dos empregos, que retomaram impulso e reduziram a taxa de informalidade ao mesmo tempo que o desemprego declinou significativamente, na contramão das tendências mundiais no mesmo período (ARAÚJO, 2013, p. 164).

A tendência demográfica, apontada pela autora, diz respeito a fatores como a queda na taxa de fecundidade da população e a diminuição do número de filhos, o que contribuiu para o fato de a quantidade de pessoas em melhores condições de trabalhar, na casa dos 20 aos 45 anos, ser a maior num período de quatro décadas. Os resultados demonstram ainda, de acordo com Henrique (2013), uma taxa de formalização da população economicamente ativa (PEA) que saiu de 63%, em 2002, para 72%, em 2011, e o número de contribuintes para a Previdência Social saltou de 45,5%, em 2002, para 53,6%, em 2011.

Como analisam Menezes Filho et. al. (2014):

Verifica-se um crescimento da proporção daqueles com carteira assinada no setor privado no total de empregados, passando de 53% em 2003 para 66% em 2013, de acordo com dados obtidos da PME, e de 56% em 2002 para 67% em 2012 no Brasil como um todo. Esse fator é importante para explicar os aumentos nos gastos, visto que os trabalhadores formais com carteira assinada constituem a maioria dos beneficiários do seguro-desemprego, enquanto os trabalhadores informais, empregadores e trabalhadores por conta própria, no geral, não têm direito ao benefício (MENEZES FILHO, et. al., 2014, p. 70).

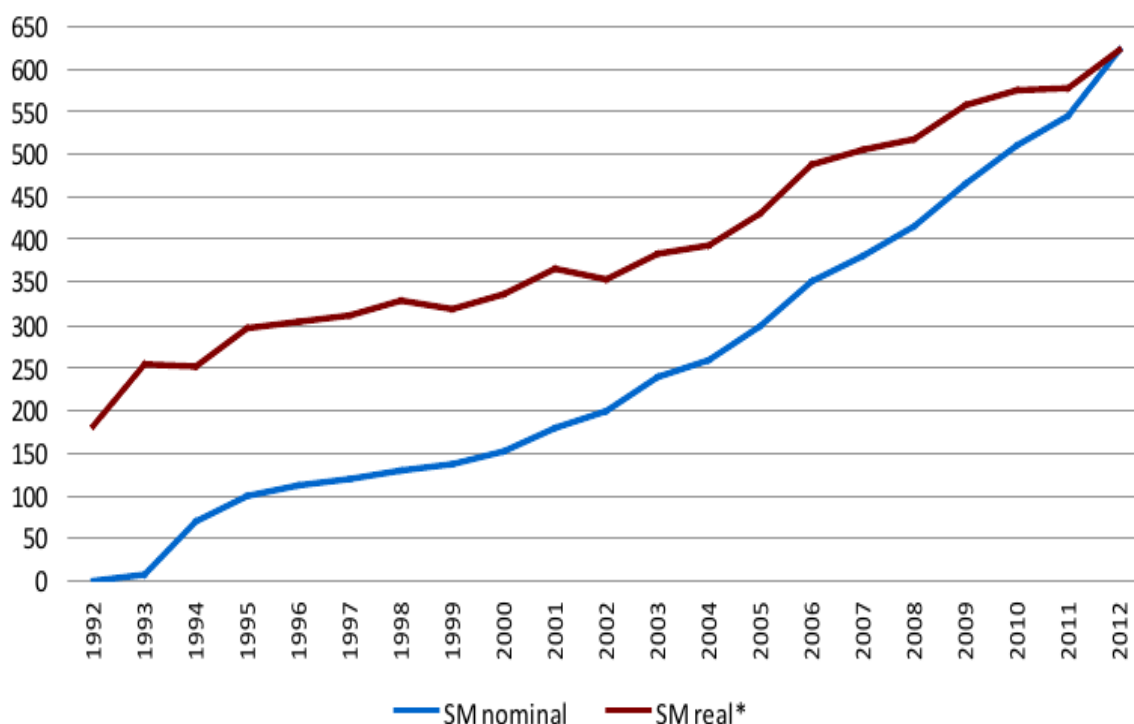
Importante destacar também, que, de acordo com os referidos autores, Menezes Filho et. al. (2014), a causa principal do crescimento das despesas governamentais³² – como

³² Os autores, Menezes Filho et. al. (2014), destacam ainda que, o fator que mais contribuiu para os gastos parece ter sido o aumento do valor das parcelas, determinado pelos salários médios e pelos sucessivos reajustes autorizados pelo governo. De acordo com dados divulgados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) (Brasil, 2008, 2009, 2012, 2013) e deflacionados pelos autores, entre 2002 e 2012, os gastos do governo com esse benefício passaram de R\$ 11 bilhões para R\$ 28,4 bilhões (em valores constantes de 2012), um aumento médio anual de 10%. Não foram encontradas evidências que permitam sustentar o argumento de que o aumento

demonstrado no gráfico 3 (que mostra uma mudança de patamar no valor corrente do salário mínimo nacional a partir de 1994) – não é o aumento da rotatividade mas sim, um crescimento salarial dos trabalhadores, em que se destacam o salário mínimo e, conseqüentemente, o aumento do valor das parcelas recebidas. E, ainda,

[...] Nos últimos dez anos, o aumento do salário e dos valores da regra de determinação das parcelas parece ter contribuído mais para o aumento dos gastos com o seguro-desemprego em comparação com o número de beneficiários (MENEZES FILHO, et. al., 2014, p. 74).

GRÁFICO 3: SALÁRIO MÍNIMO REAL E NOMINAL³³ NO BRASIL (EM R\$)



FONTE: IETS, com base em dados do IPEADATA³⁴

Como demonstrado, há uma significativa mudança de patamar no valor corrente do salário mínimo nacional a partir de 1994. Porém, até o início da década de 2000, ele ficou entre R\$ 100 e R\$ 150. Já, de 2000 a 2012, o salário mínimo aumentou 400% nominalmente, passando de R\$ 151 a R\$ 622.

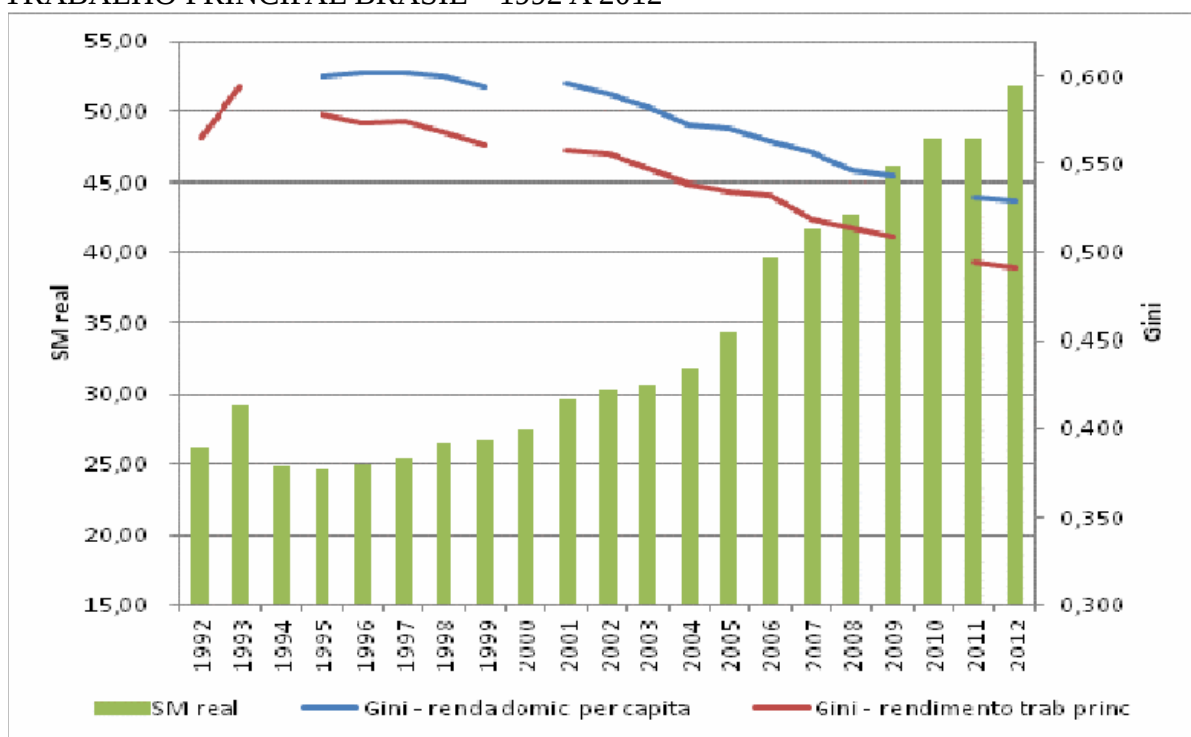
da rotatividade teria sido um fator de grande relevância para o aumento dos gastos. Por seu turno, é possível que as regras do seguro-desemprego abram espaço para o atraso na procura do emprego, uma vez que a probabilidade de sair do desemprego tem aumentado. Nesse caso, os antigos trabalhadores formais sem ocupação poderiam se manter durante alguns meses sem procurar trabalho, na expectativa de que, quando comessem a tomar providências, encontrariam emprego com relativa facilidade.

³³ De acordo com o Dieese, o salário nominal representa a quantidade de moedas que o governo informa, por decreto, que o trabalhador recebe como ordenado (semanal, quinzenal ou mensal); já o salário real representa o poder de compra do ordenado.

³⁴ Valores em reais de dezembro de 2012, deflacionados pelo INPC do IBGE.

Além disso, como demonstrado no gráfico 4, o processo de elevação do valor do SM, simultâneo à melhoria no mercado de trabalho desde 2003, resultou em diminuição das desigualdades de renda, entre os trabalhadores e entre as famílias. Entre 1995 e 2012, o poder aquisitivo do SM aumentou de um nível de 24,5 para 51,8 (comparando ao nível 100 do momento em que foi instituído, em julho de 1940). No mesmo período, o valor do Índice de Gini³⁵ da distribuição de renda domiciliar per capita caiu de 0,601 para 0,530, enquanto o Gini da distribuição dos rendimentos do trabalho principal diminuiu de 0,578 para 0,492.

GRÁFICO 4: EVOLUÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO REAL E DOS ÍNDICES DE GINI DA DISTRIBUIÇÃO DA RENDA DOMICILIAR PER CAPITA E DO RENDIMENTO DO TRABALHO PRINCIPAL BRASIL – 1992 A 2012



FONTE: DIEESE; IBGE. Pnad; Ipeadata / Elaboração: DIEESE

NOTA: Em anos de Censo, como 2000 e 2010, a Pnad não vai a campo. Em 1994, não houve Pnad

E, ainda de acordo com Nota Técnica do DIEESE (2014):

A elevação dos salários de base em ritmo mais acentuado do que os salários mais altos favoreceu uma diminuição da concentração da renda salarial. Quanto à desigualdade entre as famílias brasileiras, apesar da queda expressiva em relativamente pouco tempo, ela persiste extremamente aguda. Pelos dados do Banco Mundial, o Brasil ainda ocupa a 121ª posição na lista de 133 países, ordenados do menos desigual para o mais desigual (DIEESE, 2014).

³⁵ O Índice de Gini de uma distribuição qualquer varia entre zero (que indica igualdade absoluta na distribuição) e um (total concentração na distribuição). Assim, quanto menor seu valor, mais homogênea é a distribuição.

Apesar desses avanços importantes no campo da formalização do trabalho e da maior inclusão de trabalhadores na Previdência Social, muitos desafios ainda impedem uma efetiva valorização das políticas públicas referentes ao trabalho. Tais desafios estão relacionados, entre outros elementos, ao fato de que, apesar de o Brasil ter dado passos importantes em relação à superação do modelo neoliberal ainda avançou pouco na concretização de um projeto de Democracia Deliberativa. Esta se diferencia da Democracia Representativa (a qual, apesar de ter mantido os direitos civis, políticos e sociais de Marshal, restringe a participação, em muitos aspectos, à liberdade de escolher os governantes) por, não apenas oferecer a oportunidade de participação, mas incentivá-la através da criação de mecanismos institucionais³⁶. Nesse sentido, um desses desafios é aprimorar a interlocução entre trabalhadores, movimento sindical e o Estado para que os grandes temas sejam debatidos, efetivamente, com a classe trabalhadora. Assim, de acordo com Henrique (2013):

Quando falamos de um novo modelo de desenvolvimento, estamos reafirmando a necessidade de encarar a questão econômica não apenas olhando para os interesses do capital, mas para os interesses dos trabalhadores e trabalhadoras. Enquanto os lucros, a produtividade e a remuneração de vários setores econômicos aumentam a cada ano no Brasil, a renda dos trabalhadores não tem acompanhado essa mesma “evolução”. Apesar do aumento da renda média e da massa salarial dos trabalhadores verificada nos últimos dez anos, a participação dos trabalhadores na riqueza nacional continua estagnada. Em 1980, os salários respondiam por 50% da renda nacional, mas em 2000 haviam caído para 38% e atualmente estão em torno de 46% (HENRIQUE, 2013, p. 318).

Outro importante desafio a ser enfrentado é a flexibilidade relativa às regras de mercado, que, apesar do saldo positivo de novos empregos com carteira assinada, é responsável pelo fato de o Brasil ter uma das mais altas taxas mundiais de demissão por ano, como assinala Henrique (2013):

O exemplo mais significativo da enorme caminhada que ainda temos pela frente diz respeito à rotatividade da mão de obra. Se por um lado devemos comemorar o fato de termos gerado um saldo positivo de mais de 13 milhões de novos empregos com carteira assinada nesses dez anos e ter atingido uma taxa de desemprego de 5,8% (de acordo com o IBGE em maio de 2012), a mais baixa da série histórica, por outro lado, o número de trabalhadores demitidos por ano continua sendo um escândalo, uma das maiores taxas do mundo. E o setor empresarial ainda diz que no Brasil as regras do mercado de trabalho são muito rígidas. Ao contrário, são uma das mais

³⁶ Durante o processo de redemocratização no Brasil, a possibilidade de, enfim, ter as suas reivindicações atendidas gerou na sociedade civil uma série de expectativas, pois se estabelecia na sociedade (ou no campo político), nos termos de Bourdieu, novas regras do jogo – após décadas de regime autoritário. Porém, já no início da década seguinte, o campo econômico vai se apropriar do campo estatal, impondo regras sobre a redução dos gastos e do tamanho do Estado, o que vai alterar a lógica de participação da sociedade e das políticas públicas. E, assim, a democracia deliberativa passa a ser marcada pela força dos interesses privados, pelo favorecimento de grupos com maior poder e recursos, grupos mais organizados ou, nos termos de Bourdieu, a participação fica condicionada ao capital social dos integrantes. Para mais informações ver: SOUZA, BISCAIA. “Democracia Deliberativa no Brasil: *Participação e Poder em novos contextos*. Anais do 2o Congresso AMECIP. México. 2014.

flexíveis do mundo, com ampla liberdade para o setor empresarial contratar e demitir (HENRIQUE, 2013, p. 318).

Em relação ao emprego no funcionalismo público – que será objeto de análise dos próximos tópicos – é importante destacar que, embora, de acordo com Cardoso Jr. e Jaccoud (2005), haja elementos a justificar um tratamento diferenciado aos servidores do Estado, excluindo-os, por exemplo, do cômputo final dos gastos ditos sociais, optou-se no presente trabalho seguir a mesma metodologia dos autores, ou seja, mantê-los como parte integrante das políticas públicas estruturadas em torno do emprego, uma vez que:

[...] esses trabalhadores, a despeito do regime jurídico próprio que os regem, compartilham com os trabalhadores do setor privado uma série de obrigações e direitos de natureza social. Entre outros, os servidores do Estado recebem proventos sobre os quais incidem contribuições sociais próprias, possuem regimes de aposentadorias, pensões e alguns outros benefícios sociais derivados da sua condição de trabalhadores etc (CARDOSO Jr; JACCOUD, 2005, p. 204).

2.2. (Re)definindo e (Des)regulamentando o trabalho no Funcionalismo Público: “Crise do Espírito De Serviço Público”

Como anteriormente analisado, o início da retomada democrática no Brasil coincidiria com uma nova crise do capitalismo mundial e, de acordo com Peroni (2008), as estratégias apontadas para sua superação – neoliberalismo, globalização, reestruturação produtiva, terceira via, e a adoção do modelo de administração gerencial em substituição à burocrática, entre outras – passam a conduzir a redefinição do papel do Estado, diminuindo a sua atuação como executor das políticas sociais. Ou seja, a redemocratização fará com que o país viva a tensão entre ter conquistado direitos, inclusive na legislação e a dificuldade de implementá-los.

Nesse contexto, em especial a partir dos anos oitenta, a transposição de princípios de gestão do setor privado para o público ganham destaque, o que, com efeito, esbarraria em muitos fatores, principalmente, nos princípios do Estatuto do Servidor Público³⁷.

Segundo Nogueira (2004), o esforço para se contrapor a administração gerencial à burocrática encobriu tanto as vantagens quanto as desvantagens de ambas, ocasionando o que

³⁷ O esboço de um Estatuto do Servidor Público foi criado pela primeira vez no governo do presidente Getúlio Vargas, através da criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil, em 1937. Em 1938 foi fundado o Departamento Administrativo do Serviço Público do Brasil, que continha regras mais claras a respeito dos princípios orientadores do serviço público brasileiro. No entanto, as leis que regem os direitos e deveres dos funcionários que prestam serviços públicos só seriam efetivadas com o decreto nº 1.713, de 28 de outubro de 1939. Em 11 de dezembro de 1990, foi publicado o novo Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, a Lei nº 8112, alterando várias disposições da antiga lei.

o autor caracterizou como “trifontalidade”, com uma camada gerencialista agregando-se agora sobre as camadas patrimonialista e burocrática³⁸.

A incorporação de princípios do setor privado pelo setor público vai desencadear o fenômeno que Supiot (1995) caracterizou, referindo-se ao serviço público francês, como “crise do espírito de serviço público”, que estaria ocasionando – também no Brasil – um gradual desaparecimento da distinção entre público e privado em busca da implantação na administração pública brasileira da denominada Nova Gestão Pública, com a adoção de princípios do setor privado.

De acordo com Supiot (1995), que apresenta uma reflexão sobre a relação de trabalho com o Estado tomando por base as diversas greves ocorridas no setor público da França, de 1985 a 1987 e, também, a diferença entre o que caracteriza, segundo ele, o espírito do serviço público na França, ou seja, o estatuto e o contrato. Para o autor, com o contrato permite-se que se faça do trabalho um objeto de negócio; o usuário do serviço passa a ser visto como um cliente; já o estatuto separa as relações de trabalho da esfera comercial. Para Supiot, o emprego no serviço público difere daquele na iniciativa privada em suas relações com o poder, o dinheiro e o tempo. Esses elementos diferenciadores constituem o que ele denomina “espírito de serviço público”, o qual institui um tipo particular de moral profissional.

Supiot argumenta que a relação com o poder não se reduz à relação entre o funcionário e à hierarquia, mas, inclui o público, a cujo serviço ambos se encontram, sendo essa relação, funcionário público-usuário, diferente da relação comercial com o cliente. No contrato, o trabalho é o objeto do negócio, ao contrário do estatuto onde preserva-se uma moral profissional; e, portanto, espera-se uma consciência de deveres para com o usuário. Supiot cita como exemplo a greve das enfermeiras, que, além de reivindicarem melhores condições de trabalho e salário, mantiveram a moral profissional no centro do debate, reivindicando a manutenção de assistência ao doente, além de campanhas de informação ao público entre outras.

Numa instituição pública, de acordo com Nogueira e Santana (2000):

[...] a missão corresponde, em termos gerais, aos interesses públicos a que ela deve servir. A missão não se esgota na definição formal dos objetivos que a instituição deve cumprir – ela deve ser compreendida na qualidade de uma esfera ética e política de reflexão/ação, dentro da qual são projetados grandes objetivos ligados a valores organizacionais e sociais. O âmbito da missão engloba uma visão de futuro, as estratégias para realizar a visão, a ética organizacional, as metas de qualidade, os esforços de responsabilização, etc (NOGUEIRA, SANTANA, 2000, p. 12).

³⁸ Na administração patrimonialista a característica principal é a confusão entre patrimônio público, Estado, e o patrimônio particular do detentor do poder. Administração Pública burocrática, que surgiu basicamente com o advento do Estado Liberal, busca romper com o modelo anterior, patrimonialista, pois separa os interesses pessoais do detentor do poder e os instrumentos colocados à disposição do Poder Público para garantir a satisfação do interesse público. Tem como objetivo defender a sociedade contra o poder arbitrário do soberano.

De acordo com os autores, a gestão de recursos humanos, se destaca ainda:

[...] como um processo que, ao regular os componentes do sistema de pessoal (carreiras, desempenho, qualificação e outros), procura dirigi-los para que sejam não só compatíveis com a missão, mas também facilitadores de seu cumprimento a médio e longo prazo (NOGUEIRA, SANTANA, 2000, p. 12).

A partir de uma interpretação – de cunho mais sociológico – do vínculo “servidor público-Estado”, Alves e Palmela (2011), argumentam que:

É em torno do fetiche do Estado político que os empregados públicos elaboram a identidade de servidores da coisa pública. Nesse caso, eles tendem a se identificarem como “servidores públicos”. Na medida em que o empregado público não se encontra diante de um capitalista privado, mas sim de um gestor do capital social público, ele tende a desenvolver, no plano continente, um tipo específico de consciência social: a *consciência de corporação funcional* que é a consciência ingênua daquele que serve à “coisa pública”. Apesar de ser trabalhador assalariado, a formação da consciência de classe e, por conseguinte, a inserção de classe dos empregados públicos tende a ser *deslocada*, nesse caso, pela ideologia do serviço público e em alguns casos, pela *posse* de habilidades técnico-profissionais e prerrogativas de poder/controle/gestão atribuídos pelos cargos públicos (ALVES, PALMELA, 2011, p. 44/45).

Em relação aos objetivos da tese, a relação com o tempo é a que mais nos chama a atenção. Segundo Supiot, o contrato de trabalho é marcado pelo signo do aleatório e do descontínuo; se o contrato tem duração determinada, o empregado se encontra numa situação precária por definição. Já o estatuto, ao contrário, é marcado pelo signo da continuidade.

Essa continuidade da relação de trabalho tem por corolário a previsibilidade da evolução da remuneração. A regra dos aumentos por tempo de serviço visa dar um sentido a esse futuro demasiadamente previsível e compensar a renúncia à esperança de ganhos, própria ao mercado de trabalho (SUPIOT, 1995, p. 6).

A crise a que Supiot se refere diz respeito ao desaparecimento dos preceitos que caracterizam o serviço público na França³⁹, mas que bem poderiam ser aplicados ao nosso serviço público. Segundo ele,

Dignidade na relação com o poder, serenidade na relação com o dinheiro, continuidade na relação com o tempo: eis aí um resumo com as características do Espírito de Serviço Público, características que o distinguem claramente, tanto dos valores da esfera do mercado, quanto dos da esfera política. Foi essa distinção clara que permitiu que eclodisse na França um tipo de identidade e de moral profissional apta a garantir a integridade e a eficiência dos serviços públicos. É esta distinção que está desaparecendo, hoje, como se pode constatar pelos conflitos recentes (SUPIOT, 1995, p.6).

³⁹ Todas as tentativas de se implementar as reformas do Estado e dos serviços públicos na França sempre esbarraram numa intensa movimentação social – à exemplo dos movimentos sociais que agitaram o setor público, em dezembro de 1995 – não só devido à cultura política, fruto do processo histórico de construção da garantia de direitos e à especificidade dos valores que governam seu funcionamento mas, também, pela particularidade das regras jurídicas que a eles se aplicam.

De acordo com Chevallier (1996), pode-se afirmar que a retomada do reformismo administrativo atingiu a todas administrações públicas ocidentais e, se estas políticas variaram em decorrência dos contextos nacionais e dos equilíbrios partidários, pode-se afirmar que as mesmas se caracterizaram por uma convergência evidente de inspiração e envolvem implicações bem equivalentes, relacionadas, principalmente, à novas temáticas (produtividade, avaliação de competências, inovações tecnológicas, transparência, contratos de gestão, etc.).

E, assim, a reforma do Estado intervém num contexto no qual os serviços públicos são impulsionados a seguir um processo de redefinição que corrói seus modos de organização e de funcionamento. De acordo com Nogueira e Santana (2000), no entanto, os reformistas insistiram em considerar que a burocracia representa apenas um determinado estilo de administrar superado pela evolução do capitalismo. Para os autores, os reformistas

[...] realizaram uma interpretação distorcida dos escritos de Weber em benefício de seus ideais de flexibilidade da ação de Estado. O ponto de vista de Weber (e, por suposto, o nosso) é que a burocracia é indispensável em qualquer sociedade moderna porque sua existência é essencialmente uma imposição da justiça distributiva. Mas, deve-se acrescentar, a qualidade da burocracia pode variar muito assim como variam as funções que exercem (NOGUEIRA, SANTANA, 2000, p. 6).

Apesar dessa convergência de fatores, isto não significa que as políticas de modernização – em especial as relacionadas à renovação do serviço público – não apresentem elementos próprios, que possam ser postos em evidência.

Em relação à (des)regulamentação do trabalho no funcionalismo público brasileiro, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, merece destaque; principalmente por ter impulsionado uma ruptura no movimento crescente de formalização do trabalho.

Esse documento incorporava uma série de princípios do setor privado, entre os quais, a descentralização de uma série de decisões relativas à experimentação de um novo espaço de trabalho nos quadros dos “contratos de serviço”, esse é claramente, de acordo com Pereira (2001), o elemento mais apto a produzir mudanças ao romper com o igualitarismo presente no estatuto dos servidores públicos.

Assim, a gestão de recursos humanos⁴⁰ (GRH) deveria ser “melhor organizada e generalizada” a partir de uma melhor previsão das necessidades do Estado. Como analisa Bresser Pereira, ministro da Administração Federal e Reforma do Estado em todo o primeiro

⁴⁰ Baseada na idéia da gestão preventiva de empregos e que visava adaptar a sua estrutura à evolução das funções, assegurando a alocação ótima de empregos em função das necessidades.

mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) e um dos elaboradores do Plano Diretor, o Estado,

[...] que no século XX assumiu novos papéis econômicos e sociais, permanece comprometido para com esses papéis, mas luta em favor da eficiência ao contratar com entidades públicas não-estatais, de forma competitiva, os serviços públicos sociais e científicos necessários. [...] Está surgindo um novo estado porque está sendo exigido que a organização do estado mude, se descentralize e terceirize atividades, a fim de poder atender à demanda por mais eficiência (PEREIRA, 2001, p.2).

Ou seja, no Brasil, quando falamos na construção de um serviço público – desde a sua origem, no Estado Novo de Vargas, à sua adequação aos novos rumos impostos, seja pelo Estado ditatorial ou pelo Estado regulador – nos deparamos com o dualismo que sempre o caracterizou, marcado, como analisado anteriormente, por rupturas e continuidades; ou seja, uma complementariedade entre o novo e o antigo.

Em sua gênese, o funcionalismo público deu respaldo à transferência dos privilégios do Estado da, já decadente, aristocracia rural para a nova oligarquia urbana, mantendo a classe trabalhadora alheia aos seus direitos, através da coerção violenta, mas também, de acordo com Peroni (2008), via “ideologia do favor” de forma dissimulada e manipuladora.

Já, durante o regime militar, o serviço público passará a ser identificado com o sistema autoritário; o que teria ocorrido, dentre outros fatores, pelo fato de o Decreto-Lei 200 ter facilitado a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas, como a contratação de empregados sem concurso público (Pereira, 1996).

E, em relação à reabertura política no Brasil, o serviço público também foi afetado pela tensão que caracterizou o período de transição e isso se materializou, principalmente, pela dificuldade em se implementar as políticas sociais.

Assim, no Brasil, as transformações da relação entre o Estado, a sociedade e a economia demandaram uma reestruturação da organização política e econômica, o que teve reflexos importantes sobre o papel do Estado, dificultando, nos termos de Cherchiglia (2004), a manutenção e a coerência das políticas econômica e social de longo prazo.

Nesse contexto, a reforma imposta trouxe importantes mudanças estruturais nas relações sociais existentes entre o Estado, a população e os agentes responsáveis pela produção dos diversos serviços públicos. Desta forma, as possibilidades de sucesso das reformas setoriais que visem aumentar a eficiência, a resolutividade, a equidade e o acesso aos serviços públicos passam a vincular-se à capacidade de regulação da gestão das relações

profissionais e das relações de trabalho, passando a ocupar lugar estratégico no elenco das políticas de recursos humanos como forma de aumentar o controle social do setor.

De acordo com Ribeiro (2002):

As reformas que se consubstanciaram na Constituição Federal de 1988 refletiram o complexo equilíbrio entre as forças liberais e estatizantes em conflito, e resultaram num processo ambíguo de centralização e descentralização administrativa, demonstrando como democracia e intervenção não se opõem, do mesmo modo que a última não é exclusiva dos governos autoritários. A Constituição impôs restrições para a intervenção do Estado na economia ao mesmo tempo em que preservou monopólios estatais. Simultaneamente, aperfeiçoou a política social do Estado ampliada com a instituição dos direitos sociais. A Lei promoveu o fortalecimento do aparato burocrático, ainda que suprimindo a exclusividade do Poder Executivo para decidir sobre a reorganização administrativa (RIBEIRO, 2002, p. 9).

O Brasil, durante os anos finais da década de oitenta e início dos anos 90, do século passado, foi marcado pelo contraste. Como analisa Oliveira (2003), a conjuntura deste período é de aprofundamento da crise econômica, cuja face mais visível era a inflação crescente, o avanço, em nível internacional, da crítica neoliberal ao Estado de Bem Estar e em defesa do Estado mínimo.

Assim sendo, na contramão das conquistas da Constituição de 1988, tem-se a aplicação dos ideais neoliberais como a principal alternativa diante da crise econômica e, através da imposição do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, esses ideais chegaram, então, ao Brasil e aos países do chamado “terceiro mundo”.

De acordo com Ribeiro (2002), em razão da ampliação do papel social do Estado e dos benefícios estendidos aos servidores – na então recente Constituição – essas conquistas foram criticadas devido à tendência de sobrepor aspectos políticos a uma avaliação realista da sustentabilidade econômica do modelo de Estado e de administração prevalentes.

Em relação ao regime jurídico dos servidores públicos é importante destacar que nossa Carta Magna, no *art. 39*, apenas destacava a necessidade de unificação para evitar confusões relativas aos custos que resultariam da existência de regimes diferenciados. Desta forma, poderia ser adotado um regime estatutário, ou um regime celetista, ou até mesmo por um regime misto, que se mostrasse mais adequado à atividade pública.

O jurista Carvalho Filho (2000) faz uma importante análise a respeito da diferença de natureza do vínculo dos servidores com o Estado. Ele destaca duas características do regime estatutário:

[...] A primeira é a da pluralidade normativa, indicando que os estatutos funcionais são múltiplos. Cada pessoa da federação, desde que adote o regime estatutário para os seus servidores, precisa ter a lei estatutária para que possa identificar a disciplina da relação jurídica funcional entre as partes. Há, pois, estatutos funcionais federal,

estaduais, distrital e municipais, cada um deles autônomo em relação aos demais, porquanto a autonomia dessas pessoas federativas implica, necessariamente, o poder de organizar seus serviços e seus servidores (...). A outra característica concernente à natureza da relação jurídica estatutária. Essa relação não tem natureza contratual, ou seja, inexistente contrato entre o Poder Público e o servidor estatutário (CARVALHO FILHO, 2000, p.436).

Face os objetivos da tese, é importante destacar que a autonomia conferida aos entes federativos no regime estatutário, referente ao poder de organizar seus serviços públicos, tem importantes desdobramentos sobre as condições de trabalho dos professores do Paraná – objeto de estudo da presente tese – uma vez que, em razão desta autonomia, o Paraná, assim como outros entes federativos, encontram respaldo legal para organizar, como mencionado, seus serviços e seus servidores, o que inclui a possibilidade de contratação de professores temporários.

Em relação às características do regime celetista, estas,

[...] se antagonizam com as do regime estatutário. Primeiramente, o regime se caracteriza pelo princípio da unicidade normativa, porque o conjunto integral das normas reguladoras se encontra em um único diploma legal – a CLT. Significa que, tantas quantas sejam as pessoas federativas que adotem esse regime, todas elas deverão guiar-se pelas regras desse único diploma. Neste caso, o Estado figura como simples empregador, na mesma posição, por conseguinte, dos empregados de modo geral. Outra característica diz respeito à natureza da relação jurídica entre o Estado e o servidor trabalhista. Diversamente do que ocorre no regime estatutário, essa relação jurídica é de natureza contratual. Significa dizer que o Estado e seu servidor trabalhista celebram efetivamente contrato de trabalho nos mesmos moldes adotados para a disciplina das relações gerais entre capital e trabalho (CARVALHO FILHO, 2000, p.438).

A tabela 2 demonstra a distribuição dos funcionários públicos por ente federativo, com base na natureza do vínculo dos servidores com o Estado, no período 1995-1999, primeiros anos após a implementação da Reforma do Estado de 1995 e que afetaram a dinâmica de todas as categorias de empregados públicos.

TABELA 2: EMPREGADOS PÚBLICOS NO TRABALHO PRINCIPAL, POR CATEGORIA DO EMPREGO, NO BRASIL — 1995-1999

CATEGORIA:	1995		1997		1999	
	NÚMERO (1000 pessoas)	%	NÚMERO (1000 pessoas)	%	NÚMERO (1000 pessoas)	%
FEDERAL	1443	100,0	1396	100,0	1440	100,0
CELETISTA	424	29,4	383	27,4	319	22,1
MILITAR	282	19,5	299	21,4	283	19,6
ESTATUTÁRIO	649	45,0	612	43,8	557	38,7

OUTROS	88	6,1	102	7,4	281	19,6
SEM DECLARAÇÃO	0	0,0	0	0,0	0	0,0
ESTADUAL	3442	100,0	3274	100,0	3 154	100,0
CLT	733	21,3	671	20,5	319	22,1
ESTATUTÁRIO	2399	69,7	2246	68,6	557	38,7
OUTROS	310	9,0	357	10,9	281	19,6
SEM DECLARAÇÃO	0	0,0	0	0,0	0	0,0
MUNICIPAL	2958	100,0	3030	100,0	3333	100,0
CLT	1040	35,1	976	32,2	914	27,4
ESTATUTÁRIO	1286	43,5	1341	44,3	1644	49,3
OUTROS	632	21,4	713	23,5	775	23,3
SEM DECLARAÇÃO	-	0,0	-	0,0	-	0,0

FONTE: IBGE, 1996. O emprego público no Brasil nos anos 90. Eneuton Pessoa, Marcilene Martins. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 249-270, 2003. (Adaptado pelo autor).

Para os objetivos da presente tese, é importante destacar que a categoria “outros”, funcionários públicos temporários – que será objeto de análise no próximo tópico – foi a que teve o maior crescimento relativo, um aumento de 67%. Também houve uma drástica redução de celetistas nas três esferas de governo, categoria composta, principalmente, por funcionários da Administração Indireta, como estatais, bancos e empresas de economia mista, as principais áreas atingidas pela privatização. Em relação aos estatutários, percebe-se que seu número reduziu-se na esfera federal e cresceu nas esferas estadual e municipal, sendo que apenas nesta última houve um crescimento contínuo.

De acordo com Pessoa e Martins (2003), não fosse a expansão do emprego público no âmbito municipal – que se deu através da descentralização de uma série de funções, como, principalmente, educação e saúde, além da incorporação da assistência social ao quadro profissional do Estado⁴¹ – teria havido uma redução absoluta do emprego público nos anos 90. Até então, de acordo com os autores, não havia qualquer registro de queda absoluta do emprego público no País e, ainda:

A União e os estados contribuíram para reduzir o emprego público, e os municípios, para aumentá-lo. Em 1999, o emprego municipal já representava 42% do emprego, seguido da esfera estadual, com aproximadamente 40%, e da federal, com 18%. Nesse sentido, a evolução do emprego público nos anos 90 foi o resultado de uma evolução diferenciada por esfera administrativa. Enquanto estados e União

⁴¹ Com o processo de descentralização iniciado, principalmente, após a Constituição Federal de 1988, estas três áreas – educação, saúde e assistência social – tipicamente sociais, passam a ser de encargo prioritário do município.

implementaram políticas restritivas do emprego, os municípios passaram longe desse processo (PESSOA, MARTINS, 2003, p. 254).

Com a aprovação da Lei 8.112/90, foi adotado, no Brasil, o regime estatutário, determinando, em seu art. 243, que ficariam submetidos ao regime jurídico por ela instituído, na qualidade de servidores públicos, os servidores dos Poderes da União, dos ex-Territórios, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas, regidos pela Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952, ou pela Consolidação das Leis do Trabalho, excetuando apenas aqueles contratados por prazo determinado pela CLT. Ocorreu, assim, que tanto os funcionários públicos ocupantes de cargos regidos pela Lei 1.711/52, quanto os empregados submetidos à Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, passaram ao regime da Lei 8.112/90.

O que se seguiu após a aprovação dessa lei que instituiu o regime jurídico único e estatutário para todos os servidores públicos da União, estados e municípios foi uma série de medidas cautelares e ações diretas de inconstitucionalidade por parte de vários estados que alegavam que a exigência constitucional de regime jurídico único para os servidores, contida no art. 39 da CF/88, em nenhum momento significou a necessidade de eliminar os celetistas anteriormente existentes, pela via da automática efetivação.

Portanto, de acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello (1991), os servidores ora em análise, que estavam sob regime trabalhista quando do advento da CF/88, não poderiam ser, por lei ou por ato administrativo, genérica e simplesmente passados para o regime estatutário, típico dos servidores ocupantes de cargos públicos, como de fato ocorreu.

Uma das prioridades do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, através da implementação da Nova Administração Pública, foi, justamente, a revisão dos princípios orientadores do trabalho do servidor público. Assim, a reforma da administração pública deveria atenuar a estabilidade plena que a Constituição de 1988 garantia aos servidores públicos, assim como alterar os artigos sobre o sistema de previdência dos mesmos.

Os principais motivos alegados pelos formuladores do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado para romper com o regime jurídico único dos servidores públicos é que o serviço público tornara-se rígido e ineficiente, carecendo de um sistema de incentivos e punições, e sofria do excesso de regulamentos e procedimentos estritos.

Para os reformistas, a administração pública burocrática teria criado, ao longo dos anos, privilégios para os servidores públicos, garantindo-lhes estabilidade plena, uma aposentadoria precoce com vencimentos integrais equivalentes ao último salário e, na prática,

sacramentando-se a renúncia à exigência de sua responsabilização (*accountability*) perante a sociedade. Assim, para Pereira (2001):

No século XX, o Estado modificou-se sucessivamente, passando a ser liberal-democrático e depois social-democrático (ou estado de bem-estar social), mas permaneceu burocrático. Agora, o novo estado se direciona no sentido de tornar-se social-liberal, e gerencial (PEREIRA, 2001, p.4).

Uma das soluções apontadas seria dada pela utilização de organizações públicas não-estatais (sem fins lucrativos) para prestar os serviços sociais e científicos sustentados pelo dinheiro público.

Baseados no princípio de que o Estado precisaria gerenciar e prestar mais contas à sociedade e que, para tal, os gestores precisariam de mais liberdade para decidir, não podendo ficar presos a leis e regulamentos estritos, uma série de dispositivos constitucionais, referentes ao funcionalismo público, viriam a ser alterados.

Chama-nos a atenção a maneira como foram implementadas essas alterações, como o próprio Bresser Pereira descreveria mais tarde:

Frente a uma constituição extremamente detalhada, a melhor forma de emendá-la é eliminar dispositivos específicos e substituí-los, se necessário, por princípios gerais. É o que fizeram os autores da emenda da previdência social. É o que resolvi fazer, quando sentei pela primeira vez com três membros da minha equipe para começar a tarefa de emendar o capítulo da Constituição de 1988 relativo à administração pública. Comecei pelo Artigo 37, seus itens e parágrafos (PEREIRA, 1999, p. 15).

De acordo com o referido autor, com o avanço da democracia:

[...] o Estado estará mais – não menos – comprometido com a justiça social ou a equidade, e que, pela primeira vez na história, o estado estará preocupado em prestar serviços de maneira eficiente. Isto já está acontecendo em países mais avançados e no Brasil: a administração pública burocrática está passando gradualmente para o estágio de gestão pública (PEREIRA, 2001, p. 8).

Assim, foi elaborada uma proposta de emenda à Constituição que, após longo período de tramitação no Congresso Nacional, culminou na aprovação da Emenda Constitucional 19, promulgada no Diário Oficial de 05 de junho de 1998, que acabava com a estabilidade plena, garantida pela Constituição de 1988 aos servidores públicos, rompendo também com o regime jurídico único.

Após aprovação da Emenda Constitucional 19 e a alteração do art. 39, que extinguiu o regime jurídico único, tornou-se possível, além do regime institucional, a utilização do regime contratual regulado pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, o que traz importantes desdobramentos sobre a natureza do vínculo dos servidores com o Estado.

Hoje, no Brasil, são considerados funcionários públicos: os servidores estatutários e empregados públicos ocupantes de cargos públicos – selecionados através de concurso público, nos moldes do artigo 37, inciso II, da Constituição Federal – sendo os primeiros, regidos por um estatuto (que define tanto os direitos quanto as obrigações para com a administração pública) e os segundos contratados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

E, além destes, os trabalhadores temporários – contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, de quem não se exige a prestação de concurso público – onde estão inseridos os professores temporários, tema central da tese. A estes trabalhadores aplica-se o regime celetista, sendo seu vínculo com o Poder Público, contratual e temporário.

Pelo fato de não possuírem vínculo empregatício com o Estado, estes trabalhadores se encontram numa situação de constante insegurança causada pela incerteza da utilização ou não da sua força de trabalho por parte do Estado.

A precarização e a flexibilização do trabalho atinge diretamente o servidor público, que sob a designação de temporário, não se enquadra no regime estatutário típico dos servidores públicos, também não se enquadram no vínculo trabalhista da CLT, pois a legislação, combinada com a Lei nº 8.112/90, constitui-se em norma que foge à legislação trabalhista, embora esses trabalhadores sejam designados como segurados obrigatórios da previdência social, como prevê o disposto na Lei nº 8.647, de 13 de abril de 1993.

O modelo da Lei nº 8.745/93 decorre, diretamente, do texto constitucional e possui “natureza jurídica autônoma”, mas assemelhada ao contrato de “prestação de serviço”. Como analisa Lima (2002):

Sem dúvida a natureza *sui generis* é aplicada no presente caso. Muitas vezes a doutrina busca, de todas as formas, enquadrar determinado instituto jurídico em categorias conhecidas, sem que haja, no entanto, aplicabilidade prática observável. Na hipótese o caminho mais simples e pelo qual se envereda, é o regramento específico constitucional, sem vincular-se a uma ou outra categoria de relação de trabalho, nas quais o rótulo conhecido apenas se apresentaria como um esforço inútil e forçoso (LIMA, 2002, p. 166).

Durante a década de 1990 – por mais contraditório que pareça – o que se constatou, juntamente com a regulamentação da Constituição Federal de 1988 e dos avanços nos direitos sociais e, também, nas carreiras de servidores públicos, a exemplo dos professores da educação básica, foi um crescente movimento de precarização e flexibilização das relações de trabalho no serviço público.

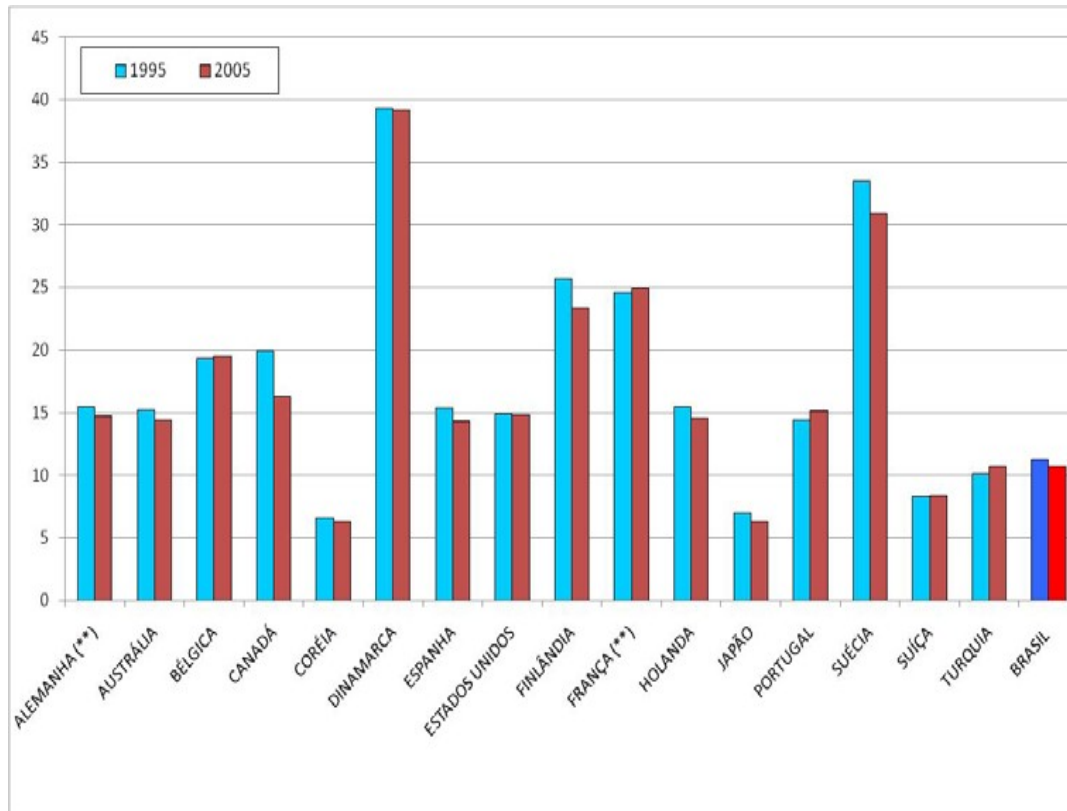
Em relação ao Paraná, o exemplo mais emblemático dessa situação foi a criação de empresas públicas não estatais, os chamados “serviços sociais autônomos”; a partir de então, as relações de trabalho passaram a ser flexibilizadas e os direitos desregulamentados.

Os argumentos utilizados pelos reformistas, em geral, se referiam a um Estado “inchado” por um excesso de funcionários públicos, com custos elevados para os cofres públicos.

No entanto, o que se constata quando recorremos à comparações empíricas de dados relativos ao número de servidores públicos em outros países é o baixo peso relativo do emprego público no Brasil em relação à maioria dos países analisados.

Em todos os países – conforme o gráfico 5, abaixo – considerados o peso do emprego público na ocupação total é bem maior do que no Brasil. Mesmo nos EUA, a mais importante economia capitalista, caracterizada pelo seu caráter “privatista” e pelo seu elevado contingente de postos de trabalho no setor privado, o peso do emprego público (cerca de 15%) é maior do que o do Brasil.

GRÁFICO 5: EMPREGO PÚBLICO EM RELAÇÃO AO TOTAL DE OCUPADOS (EM %) 1995-2005



FONTE: IPEA. Emprego Público no Brasil: Comparação Internacional e Evolução (2009).

NOTA (**): Em relação à Alemanha e França os dados referem-se aos anos de 1995 e 2000.

Mas, é importante ressaltar que, como destacado anteriormente, e de acordo com o relatório⁴² do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA, 2009):

A maior proporção do emprego público nos países desenvolvidos, em comparação com o caso brasileiro, deve-se, em grande medida, ao fato de que, especialmente ao longo do pós-segunda guerra, consolidaram-se naqueles países os chamados Estados de Bem Estar Social, que representaram o principal fator responsável pela expansão do peso do emprego público nos respectivos mercados de trabalho destes países.

Nestes países, a existência do Estado de Bem Estar Social:

[...] caracteriza-se pela ampla oferta de serviços públicos, baseados em políticas sociais universalistas, que, para serem executadas, necessitam de mão-de-obra empregada no setor público ou em atividades a ele relacionado. Esta é a principal razão pela qual, nos países desenvolvidos, existe uma maior participação de empregos no setor público do que nos países pobres e subdesenvolvidos (IPEA, 2009, p. 4).

E, mesmo quando comparamos os dados com a América Latina com situação histórica e renda per capita semelhantes à brasileira e tomando-se como referência dados da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) de 2006, nota-se que, entre 16 países analisados na tabela 3, em sete deles o peso do emprego público no respectivo mercado de trabalho nacional é maior do que no Brasil.

TABELA 3: EMPREGO PÚBLICO EM RELAÇÃO AO TOTAL DE OCUPADOS (EM %) AMÉRICA LATINA NOS ANOS 2000, 2002, 2004 E 2006.

PAÍSES	2000 %	2002 %	2004 %	2006 %	ordem em 2006
PANAMÁ	21,1	20,4	19,6	17,8	1
COSTA RICA	18,7	17,3	17,0	17,2	2
VENEZUELA	14,6	13,8	15,4	16,6	3
URUGUAI	17,2	17,3	17,0	16,3	4
ARGENTINA	15,9	21,7	19,3	16,2	5
PARAGUAI	12,7	11,5	11,4	13,4	6
REP. DOMINICANA	13,8	13,8	11,9	13,2	7
BRASIL	12,7	12,6	12,5	12,5	8

⁴² Relatório “Emprego Público no Brasil: Comparação Internacional e Evolução”, do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA, 2009).

HONDURAS	9,7	9,7	9,6	10,6	9
CHILE	13,1	n.d.	11,4	10,5	10
EQUADOR	11,0	11,5	10,6	9,7	11
COLÔMBIA	8,7	7,6	7,6	7,5	12
PERÚ	11,0	12,0	10,7	n.d.	13
EL SALVADOR	12,3	11,2	10,6	n.d.	14
BOLÍVIA	10,7	10,4	8,7	n. d.	15
MÉXICO	13,6	13,2	n.d.	n.d.	16

Fonte: IPEA. Emprego Público no Brasil: Comparação Internacional e Evolução (2009). CEPAL. Dados de emprego público tomados pelo seu sentido mais amplo, ou seja, inclui a administração direta, a administração indireta e as empresas estatais.

Portanto, de acordo com os dados apresentados percebe-se que a participação do emprego público no Brasil é pequena, tanto se comparada com os países desenvolvidos, como também se comparada a países latino-americanos. Portanto, não há razão para se afirmar que o Estado brasileiro seja um Estado “inchado” por um suposto excesso de funcionários públicos.

Mas, é importante ressaltar, que em relação ao funcionalismo público no Brasil, assim como nos demais países da América Latina, de acordo com Cherchiglia (2004):

[...] o grande efeito das reformas não tem sido um “*downsizing*” do setor, mas a flexibilização das formas de vinculação de recursos humanos que se faz ao mesmo tempo em que são adotadas alternativas de sub-contratação de serviços, envolvendo empresas privadas, cooperativas de trabalhadores, organizações não-governamentais e grupos diversos de trabalhadores postos em condição de precariedade (CHERCHIGLIA, 2004, p. 10).

A partir de dados divulgados pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), constata-se que na década de 2000, com a gradual retomada da titularidade de alguns serviços públicos e após a ofensiva neoliberal da década anterior, o emprego público cresce gradualmente no País.

Se no período de 1995 a 2002, o emprego público teve um modesto crescimento de apenas 0,04%, o período seguinte, de 2003 a 2007, demonstra um crescimento médio anual alcançando 4,39%.

É importante ressaltar que o total da ocupação formal no período de 2003 a 2007 apresentou uma taxa média anual de crescimento 2,3 vezes maior do que no período 1995-

2002. Sendo que, não se deve desconsiderar que ele acompanhou o dinamismo da economia na década de 2000 que teve inegáveis efeitos positivos sobre o mercado de trabalho.

Já, ao analisarmos a modalidade de vínculo, verificamos um crescimento do trabalho precário no serviço público brasileiro – principalmente de 1992 a 2003 – e, ao mesmo tempo, uma retomada da contratação efetiva, com um crescimento de servidores com vínculos públicos estatutários, como demonstra a tabela 4:

TABELA 4: TRABALHADORES PÚBLICOS ESTATUTÁRIOS E TRABALHADORES PÚBLICOS COM E SEM CARTEIRA – BRASIL.

	1992	1995	2002	2003	2006	2007
Brasil	7.783.132	8.146.813	9.113.022	9.217.902	10.112.305	10.512.121
Não-Estatutário Sem carteira	874.506	1.028.393	1.705.297	1.648.621	1.975.082	2.068.719
Não-Estatutário Com carteira	2.637.918	2.180.714	1.955.958	1.873.449	1.888.755	1.954.025
Estatutário	3.693.565	4.323.467	4.827.418	5.038.917	5.589.129	5.904.090
Brasil (%)						
Não-Estatutário Sem carteira	11,24	12,62	18,71	17,88	19,53	19,68
Não-Estatutário Com carteira	33,89	26,77	21,46	20,32	18,68	18,59
Estatutário	47,46	53,07	52,97	54,66	55,27	56,16

FONTE: ALVES, G; PALMELA, T. 2011. Trabalhadores Públicos e Sindicalismo no Brasil: O Caso dos trabalhadores Públicos do Judiciário Brasileiro. PNADs 1992 a 2007. Adaptado pelo autor.

Ou seja, de acordo com os autores, Alves; Palmela (2011), no período de 1992 a 2007, observa-se que cresceu, de forma significativa, o número de trabalhadores públicos não estatutários sem carteira, de 11,24% em 1992 para 19,68% em 2007, um crescimento acelerado a partir de 2002, enquanto caíram os celetistas, os trabalhadores públicos não-estatutários com carteira (de 33,89 em 1992 para 18,59% em 2007). Assim, observa-se uma:

[...] expansão significativa de trabalhadores públicos não-estatutários sem carteira, que reúnem uma ampla gama de funções precárias no setor público brasileiro, como funcionários terceirizados, estagiários, trabalhadores temporários, bolsistas,

consultores, entre outros, que não têm vínculo estável com o setor público, é um índice de precarização do trabalho público no País no período neoliberal. Por outro lado, os trabalhadores públicos estatutários cresceram no período, principalmente de 2003 a 2007 (passando de 54,66% para 56,16%) (ALVES; PALMELA, 2011, p. 51-52).

E, de acordo com dados divulgados pelo próprio governo federal, através do Boletim Estatístico de Pessoal, do Ministério do Planejamento, o número de servidores temporários no serviço público federal totalizou 31.321 de 1999 a 2002 e atingiu 51.964 de 2003 a 2006, o que representa um aumento de 66% entre os dois períodos.

Quando recorremos aos dados da Execução Orçamentária da Secretaria do Tesouro Nacional, constatamos que em dezembro de 2002, último ano do governo de Fernando Henrique Cardoso, havia 15.588 funcionários sendo pagos pela União em contratação temporária. Esse número subiu para, respectivamente, 20.323, 23.594 e 28.661 em dezembro de 2003, 2004 e 2005, durante o governo Lula; o que representa um aumento de 83%.

A tabela 5 e o gráfico 6 demonstram que houve um aumento da contratação de servidores temporários e, ao mesmo tempo, uma retomada de servidores efetivos, a partir de 2003.

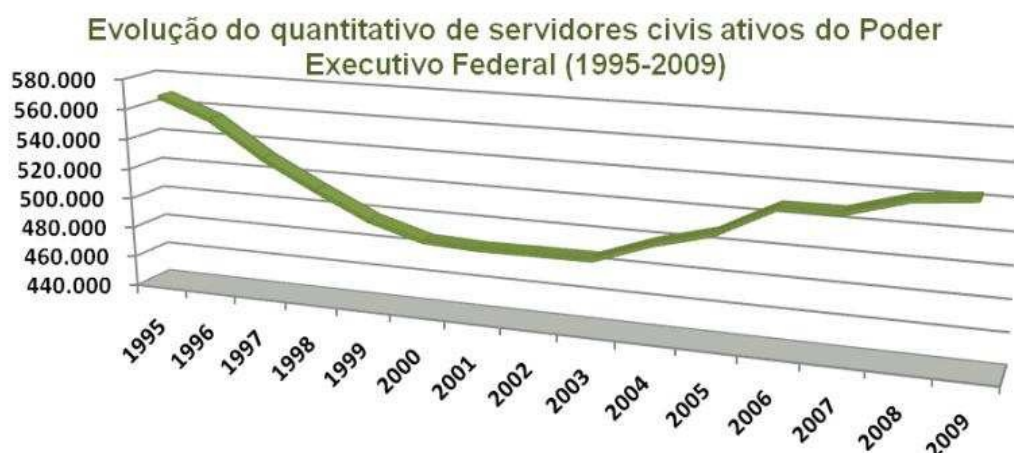
TABELA 5: INGRESSOS NO SERVIÇO PÚBLICO POR MEIO DE CONCURSO PÚBLICO 1995-2002⁴³

ANO	QUANTIDADE
1995	19.675
1996	9.927
1997	9.055
1998	7.815
1999	2.927
2000	1.524
2001	660
2002	30

FONTE: Ministério do Planejamento - Boletim Estatístico de Pessoal.

⁴³ Em 2000, 2001 e 2002 estão sendo consideradas as informações que constam no cadastro SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos, entretanto, podem ser inconsistentes as informações de ingresso no Serviço Público Federal por concurso (Quantitativos - Cargos/Carreiras), tendo em vista que o preenchimento do campo "ingresso no serviço público", pelo órgão de origem, não era obrigatório.

GRÁFICO 6: EVOLUÇÃO DO QUANTITATIVO DE SERVIDORES CIVIS ATIVOS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL (1995-2009)



FONTE: Boletim Estatístico de Pessoal – SRH/MP

O aumento no número de trabalhadores temporários também acompanhou um aumento no quadro de servidores efetivos – como demonstrado no gráfico 6 – que passaram de 485.741 em janeiro de 2003 para 542.843 em maio de 2009, o que representa um aumento líquido⁴⁴ de 57.102 servidores (11%).

Apesar de pequeno, esse aumento de 11% demonstra uma retomada das contratações efetivas, via concursos públicos; principalmente quando comparamos com a tabela 5, que demonstra uma queda significativa no número de servidores efetivos contratados por concurso público durante os dois mandatos do presidente FHC.

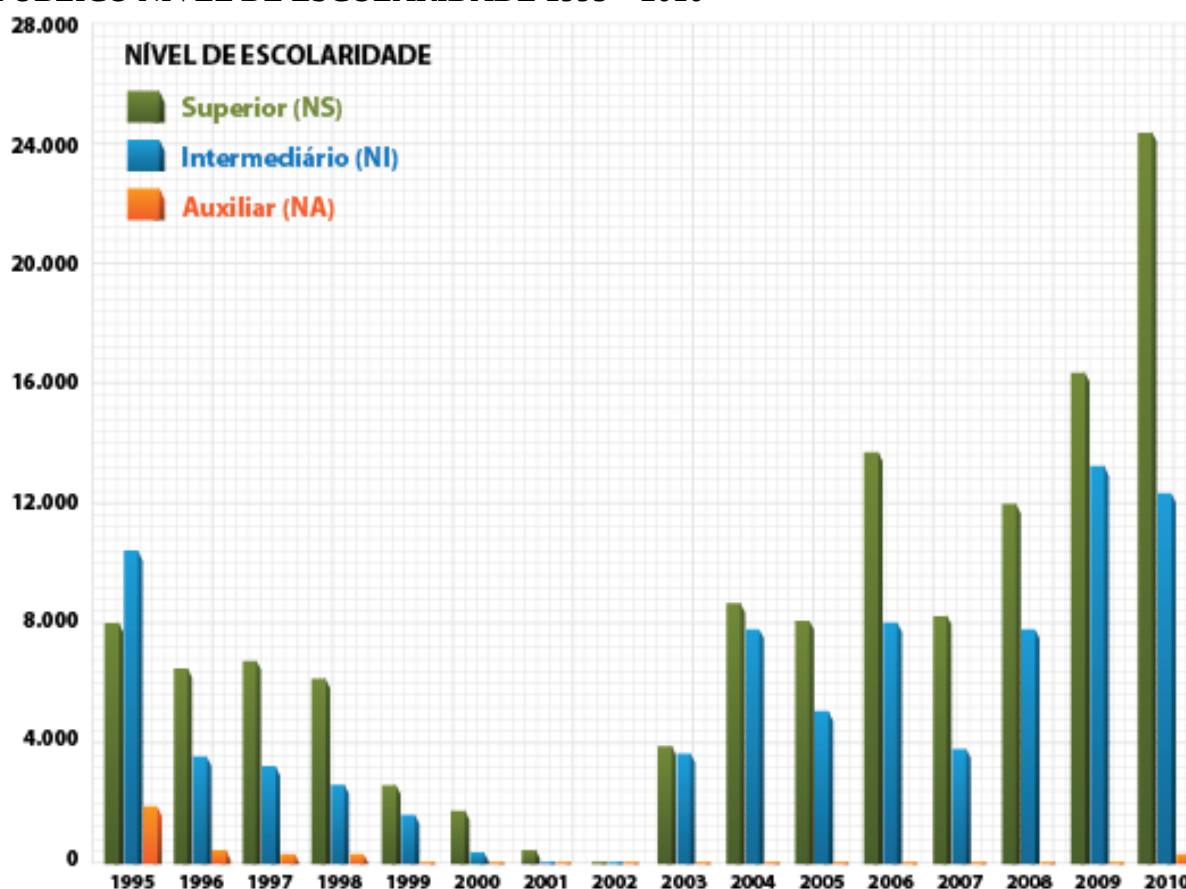
De acordo com o boletim estatístico de pessoal do Ministério do Planejamento (2010), em nível federal, desde 1995, ingressaram no serviço público 202,8 mil servidores, dos quais 75% sob a gestão de Lula.

Cerca de 60% (122,5 mil) são professores, engenheiros, médicos, administradores, bibliotecários, entre outras profissões de nível superior (NS). Outros 38% (77,9 mil) têm profissões que exigem o nível médio de ensino, ou nível intermediário (NI) para o acesso, como auxiliar de enfermagem, técnico de contabilidade e assistente administrativo. Mais 1% (2,5 mil) são considerados de nível auxiliar (NA), como cozinheiros, copeiros, encanadores, marceneiros e auxiliares de serviços gerais. Lula contratou 151,2 mil servidores por concurso; 193% a mais que FHC.

⁴⁴ ingressos menos aposentadorias e demais exclusões.

O gráfico 7, do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), abaixo representado, demonstra, em sintonia com os dados fornecidos pelo Ministério do Planejamento (2010), que, em nível federal, a partir de 2003, houve um crescimento expressivo do número de contratações, com a predominância de servidores com nível superior de ensino (NS).

GRÁFICO 7: INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL POR CONCURSO PÚBLICO NÍVEL DE ESCOLARIDADE 1995 – 2010



FONTE: SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos

E, ainda de acordo com o Ministério do Planejamento / Secretaria de Gestão Pública, divulgados pela Fundação Perseu Abramo⁴⁵(2014):

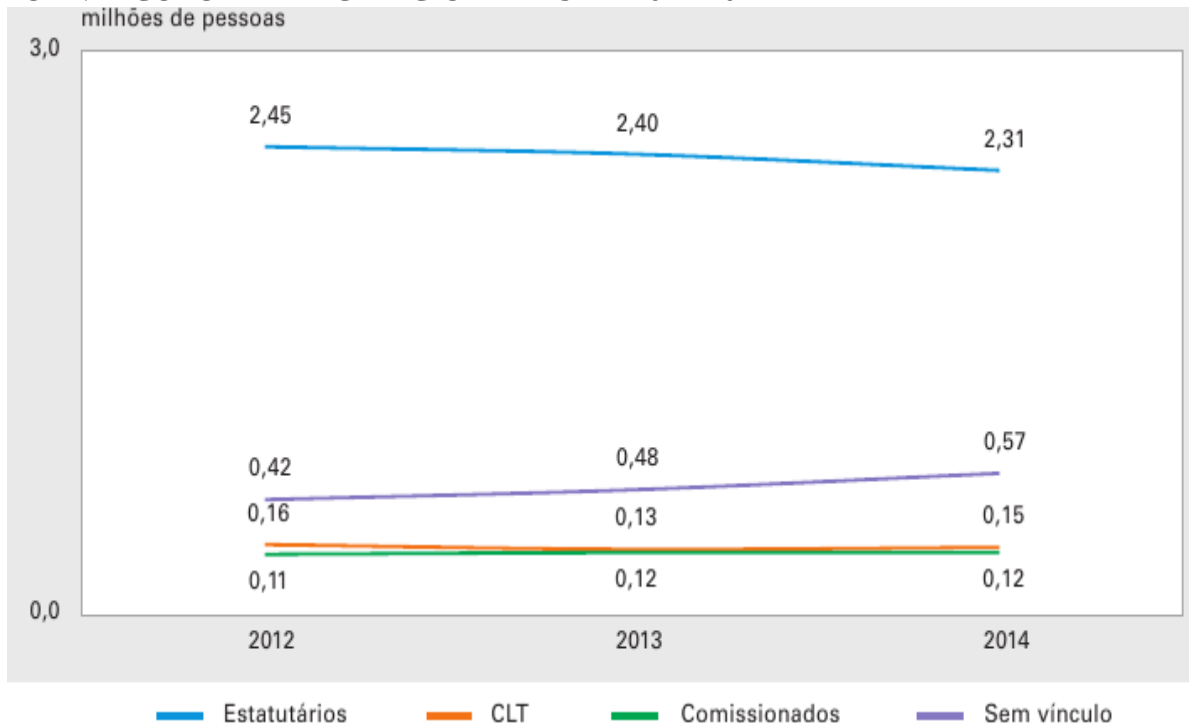
Os dados demonstram que o número de servidores públicos ativos, nos Três Poderes, recuou no governo FHC de 1.033.548, em 1995, para 912.192, em 2002, um corte, portanto, de 121.356 servidores. Este corte foi distribuído da seguinte maneira: 100.101 no Poder Executivo (servidores civis); 41.509 no Poder Executivo

⁴⁵ Disponível em: <http://www.fpabramo.org.br/fpade fato/?p=258>

(servidores militares); já nos demais Poderes aconteceu uma expansão do número de servidores: 3.099 no Poder Legislativo e 17.155 no Poder Judiciário. Nos governos Lula e Dilma aconteceu, de fato, uma reversão do enxugamento do número de servidores públicos. Os dados confirmam que o número de servidores federais ativos, nos Três Poderes, passou de 912.192, em 2002, para 1.152.080, em 2013, uma expansão de 239.888 servidores. Esta expansão foi distribuída da seguinte forma: 131.798 no Poder Executivo (servidores civis); 75.448 no Poder Executivo (servidores militares); 4.883 no Poder Legislativo e 27.759 novos servidores no Poder Judiciário (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO, 2014, n. p).

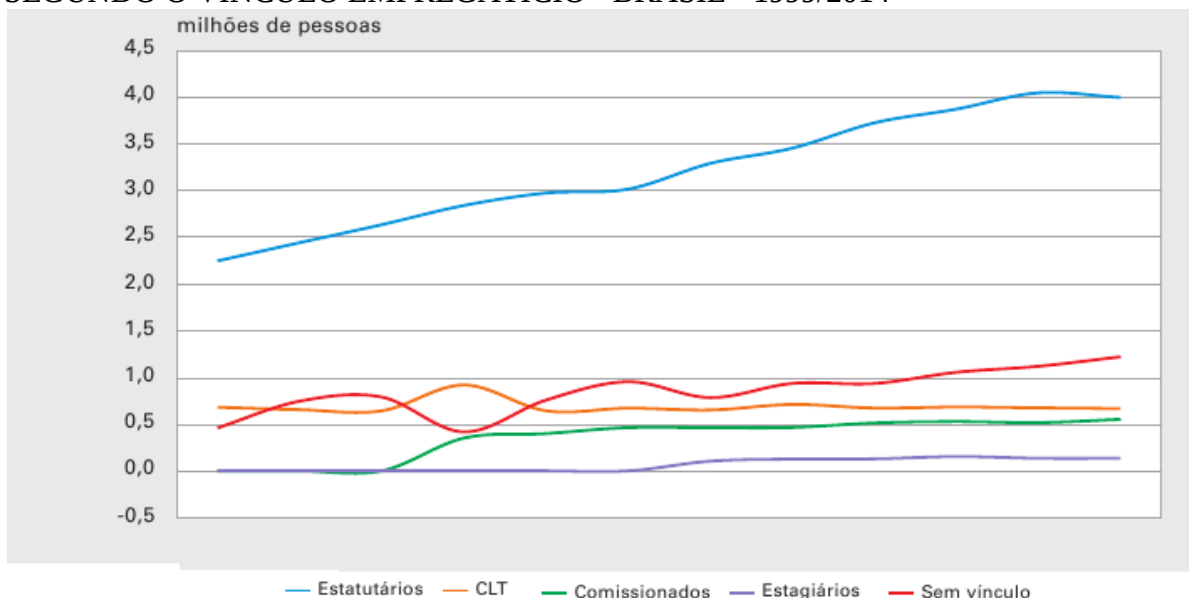
Neste sentido, como analisado até aqui, se o governo Lula representou a volta do Estado “forte”, indutor do desenvolvimento – econômico e social – em substituição ao Estado mínimo, neoliberal, de Collor e FHC, os dados apresentados demonstram que a materialização deste “novo” Estado – que se dá através de seus servidores públicos, uma vez que os mesmos são os instrumentos para materialização das respectivas ações estatais – teve forte participação dos trabalhadores temporários, não apenas na esfera federal mas também, segundo dados mais recentes, nas esferas estadual e municipal, como demonstrado nos gráficos 8 e 9 abaixo.

GRÁFICO 8: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE SERVIDORES PÚBLICOS ESTADUAIS, POR VÍNCULO EMPREGATÍCIO - BRASIL - 2012-2014



FONTE: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Estaduais 2012-2014.

GRÁFICO 9: EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS, SEGUNDO O VÍNCULO EMPREGATÍCIO - BRASIL - 1999/2014



FONTE: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999/2014.

Como analisado nos gráficos acima, houve um crescimento no número de funcionários públicos sem vínculo nas duas esferas analisadas. Em relação à esfera municipal, de 1999 a 2014, percebe-se uma acentuada predominância dos estatutários em relação às demais categorias (celetistas, comissionados, estagiários e sem vínculo empregatício). Em 1999, estes correspondiam a 65,4% do total dos servidores, sendo que esse percentual caiu para 61,1% em 2014, ao passo que o percentual de trabalhadores sem vínculo empregatício passou de 13,4% em 1999 para 18,7% em 2014.

Em relação à esfera estadual, embora se esteja considerando uma série temporal mais restrita (2012 – 2014), houve um decréscimo de cerca de 137.268 estatutários estaduais (-5,9%) e um aumento da ordem de 151.553 trabalhadores sem vínculo, que passaram de cerca de 418.850 para 570.403, no mesmo período, correspondendo a um crescimento de 36,2%.

Importante destacar que – embora não se possa dissociar o fenômeno da onda de precarização/flexibilização do trabalho que atingiu, praticamente, todo o funcionalismo público a partir das reformas da década de 1990 – o trabalho temporário no Brasil já havia sido regulamentado há mais de duas décadas, mais precisamente em 1974. Desde a segunda metade da década de 1990 o que se nota é um grande número de medidas alterando a legislação do trabalho que têm ampliado ainda mais as formas de flexibilização da

contratação da força de trabalho, em todo o mercado de trabalho e no funcionalismo público em geral. O objetivo do próximo tópico é, justamente, compreender o contexto da criação/ampliação das medidas que têm acarretado um aumento do número de trabalhadores temporários no funcionalismo público, em geral, e em especial de docentes nas escolas públicas sob formas de crescente precarização.

2.2.1. O trabalhador temporário e outras formas de precarização no funcionalismo público

De acordo com Castel (1998):

O desemprego é apenas a manifestação mais visível de uma transformação de conjuntura do emprego. A precarização do trabalho constitui-lhe uma outra característica, menos espetacular porém ainda mais importante, sem dúvida. O contrato de trabalho por tempo indeterminado está em via de perder sua hegemonia (CASTEL, 1998, p.514).

Embora Castel se refira ao contexto francês da década de setenta, sua análise nos fornece importantes elementos para a compreensão do contexto atual brasileiro, onde se nota uma crescente precarização do trabalho. De acordo com Nogueira (2004):

Olhando de modo macroscópico, é uma época de dificuldades para o trabalho: de predomínio de uma cultura de mercado, de produtividade e de especialização, de subsunção do homem à máquina, de tecnologia “emancipada”. Uma modalidade “flexível” de capitalismo ou, mais precisamente, a idéia de “flexibilidade” tornou-se símbolo de toda uma época que vê a si própria como hostil à rigidez, à rotina, à segurança e à certeza, e que pede a todos, especialmente aos trabalhadores, uma entrega incondicional à velocidade, à rapidez, à mudança incessante, ao risco, com a correspondente recusa de procedimentos formais, de hierarquias tradicionais e de cálculos de longo prazo. Inevitavelmente, o trabalho sofre pesada reconfiguração: dissolvem-se metas de carreira, parâmetros de talento e projetos de vida, bem como todo um conjunto de relações de classe e de vínculos de pertencimento (NOGUEIRA, 2004, p.199).

Assim, como analisa Oliveira (2006), o desemprego assume feições mais perversas nos países periféricos, onde os direitos de cidadania ainda estão longe de ser assegurados para a maioria da população e as desigualdades de todas as ordens acentuam as diferenças de acesso ao trabalho, e em consequência, aos bens e serviços socialmente produzidos. De acordo com Viebrantz:

A empregabilidade fica condicionada à substituição da rigidez pela flexibilidade, no sentido de capacidade de adaptação a novas situações, o que, dadas as características excludentes da acumulação flexível, passa a significar, para a grande maioria dos trabalhadores, conformidade a situações cada vez mais precárias, em todos os sentidos (VIEBRANTZ, 2009, p. 9).

Em relação ao Brasil, é principalmente, a partir do início dos anos noventa que se constata, efetivamente, uma ruptura com o crescente movimento de formalização do trabalho

– movimento que se contrasta com o processo de ampliação da regulamentação sobre o mercado de trabalho em torno da adoção de novos direitos sociais e trabalhistas e que fora impulsionado, durante a década de oitenta, pelos movimentos sociais e sindicais que ganharam força durante a luta pela redemocratização do país. Dessa maneira, como analisa Cardoso Jr., desde princípios da década de 90 assiste-se :

[...] ao desmonte precoce de um arcabouço institucional que um dia pretendeu ser o embrião de um Estado de Bem-Estar Social para o conjunto da população, mas que, na verdade, nem chegou à fase adulta, sepultando, até prova em contrário, as esperanças de construção de uma nação verdadeiramente soberana e justa (CARDOSO JR., 2002, p.903).

O processo de desregulamentação do mercado de trabalho brasileiro caracterizou-se, de acordo com Cardoso Jr. (2002), pelas seguintes medidas legais: i-)flexibilização das condições de uso da força de trabalho; ii-)flexibilização das condições de remuneração da força de trabalho; iii-) modificações nos marcos de proteção e assistência à força de trabalho, assim como na estrutura sindical e da Justiça do Trabalho.

Esta desregulamentação provocou um aumento gradual da precarização do trabalho – aqui entendida como aquela relacionada a aspectos formais e jurídicos que contornam a relação de trabalho, associada a um nível reduzido (ou mesmo nulo) de proteção social – contando com projetos de iniciativa do governo federal, ou de sua base de apoio parlamentar – pautados, respectivamente, em 1996 e 1997 pelas Presidências da Mesa da Câmara dos Deputados e da sua Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público – que confirmam os projetos identificados como propostas de flexibilização das relações de trabalho ou precarização do contrato de trabalho.

De acordo com Freitas (1998), os processamentos legislativos se caracterizaram pela absoluta falta de debates, quando aprovados e, ao mesmo tempo, as proposições que representavam avanços na legislação, na perspectiva dos trabalhadores, foram mantidas deliberadamente paralisadas. Em estudo publicado em 1998, Freitas fez uma ampla análise dessas proposições, que segundo o autor,

[...] combinam-se com as práticas do Poder Executivo no âmbito administrativo (Ministérios do Trabalho e da Previdência, especialmente), com as Medidas Provisórias, e com a paralisação do poder judiciário, que, em seu conjunto, constróem um Estado que nada tem a ver com seu papel constitucional de tutelador de direitos do trabalho (FREITAS, 1998, p. 1).

Assim, o discurso hegemônico, em escala internacional destaca a necessidade de buscar outros caminhos para a promoção do desenvolvimento e que, para tanto, um dos requisitos básicos seria a realização de um conjunto de "reformas estruturais", quando então, como já

analisado anteriormente, será proposta a construção de um novo modelo de Estado, o que terá desdobramentos importantes sobre a formulação de novas diretrizes em torno das políticas sociais, entre elas a educação.

A legislação brasileira sempre buscou limitar a utilização do trabalho temporário. Isso também se reflete em nossa Constituição Federal de 1988 que, ao tornar obrigatória a realização de concurso público de provas e títulos para o ingresso em cargos públicos, limita a contratação por tempo determinado apenas para o atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público.

No entanto, em relação ao crescente número de trabalhadores temporários no setor público, o que se percebe é que as "reformas estruturais" neoliberais dos anos 1990, que em alguns aspectos foram mantidas na década seguinte, tendem cada vez mais a tornar a exceção em regra. Exemplo emblemático, como já analisado anteriormente, é o Projeto de Lei nº 4.302/98 – aprovado em 2008 – que dá respaldo legal para que o Estado possa ampliar esse tipo de contratação.

Além disso, embora o trabalho terceirizado não faça parte do universo da presente pesquisa é importante mencioná-lo, mesmo que brevemente, uma vez que o processo de precarização do trabalho no funcionalismo público não se restringe apenas ao trabalhador temporário.

De acordo com Alves (2008), a terceirização⁴⁶ ocorre quando uma empresa contrata outra para executar parte ou um todo da sua atividade. E, ainda:

É uma descentralização de serviços, mediante contrato, em que a empresa contratada oferece a mão-de-obra objeto do contrato pactuado entre as partes. Segundo alguns autores, a Terceirização surgiu no Brasil na década de 50, por iniciativa de empresas privadas que, buscando reduzir custos de seus produtos e aumentar a competitividade com as empresas estrangeiras, contratavam serviços ou produtos de outra empresa que se especializava exclusivamente nesta ou naquela atividade com o fito de melhor servir aos seus contratantes (ALVES, 2008, p. 2-3).

Para Martins (2003), a terceirização é uma possibilidade de contratar terceiro para a realização de atividades que não constituem o objeto principal da empresa, podendo a contratação envolver tanto a produção de bens como serviços, visando não só a redução de custos mas também, maior agilidade, flexibilidade e competitividade à empresa.

⁴⁶ De acordo com o Relatório Técnico - O Processo de Terceirização e seus Efeitos sobre os Trabalhadores no Brasil – produzido pelo Sistema de Acompanhamento de Contratações Coletivas – SACC-DIEESEIO (2007), o termo terceirização usado no Brasil não é uma tradução, mas o equivalente ao inglês outsourcing, cujo significado literal é fornecimento vindo de fora. Em português, é possível que terceirizar tenha como origem a idéia de um trabalho realizado por terceiros, no sentido amplo em que se usa a expressão como referência a algo feito por outros.

No serviço público a terceirização pode ser definida como uma forma de contratação de empresa prestadora de serviço, fornecedora de bens, serviços ou mão-de-obra para o desempenho de atividades que originalmente eram desenvolvidas pela empresa terceirizante. Alves (2008), assim define a terceirização no serviço público:

É um instrumento utilizado pela administração pública para reduzir ou suprimir a participação do Estado em atividades não-essenciais, buscando diminuição dos gastos públicos, aumento da qualidade e maior eficiência da máquina administrativa. A terceirização é, pois, a descentralização de serviços da atividade-meio da administração pública para uma empresa privada que os executará como sua atividade-fim (ALVES, 2008, p.3).

Como analisado anteriormente, o Brasil experimentou, até meados do século XX, um Estado centralizador, que, segundo os reformistas, teria sido o responsável pela crise do capital da década de 1970.

Assim, o papel do Estado nas relações econômicas passou a ser questionado pelas mais diferentes vertentes reformistas, prevalecendo, ao final, a ideia de Estado Mínimo. Ganham espaço, não só as teses que propunham a limitação da participação do Estado nas atividades econômicas mas também aquelas que propunham a terceirização das atividades consideradas “não-produtivas” – ou não pertencentes às atividades exclusivas do Estado – mesmo que públicas, visando a redução do déficit estatal através da diminuição de custos.

Se o mercado deveria estar, até certo ponto, livre das “amarras” do Estado e as secretarias formuladoras de políticas públicas, as agências executivas e reguladoras, assim como os núcleos estratégicos deveriam permanecer dentro do Estado, havia, no meio destas, entre as atividades exclusivas de Estado e a produção de bens e serviços para o mercado, uma série de atividades na área social e científica que não lhe seriam exclusivas.

De acordo com o Relatório Técnico – O Processo de Terceirização e seus Efeitos sobre os Trabalhadores no Brasil – DIEESE (2011):

Incluir-se-iam nesta categoria as escolas, as universidades, os centros de pesquisa científica e tecnológica, as creches, os ambulatórios, os hospitais, as entidades de assistência aos carentes, os museus, as orquestras sinfônicas e outras. Segundo o projeto, não haveria razão para que essas atividades permanecessem dentro do Estado, mas também não se justificaria sua privatização, já que seriam, por sua natureza, freqüentemente atividades fortemente subsidiadas pelo Estado, além de contarem com doações voluntárias da sociedade. Defendeu-se para essas atividades a chamada “publicização” – ou seja, a sua transferência para o setor público não-estatal ou Terceiro Setor. O programa de publicização então implantado criou as chamadas “Organizações Sociais” (OSs) legalmente constituídas como entidades públicas de direito privado, que podem celebrar contratos de gestão com o Estado e, assim, serem financiadas parcial ou mesmo totalmente pelo orçamento público (SACC-DIEESE, 2011, p. 24).

Apesar de, no Brasil, os princípios da terceirização de serviços não serem decorrentes exclusivamente da onda de reformas do final do século XX, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), de 1995, seguramente foi o grande responsável pela sua expansão no funcionalismo público, em seus mais diversos setores e serviços.

Com a Reforma da Gestão Pública ou reforma gerencial do Estado e, mais especificamente, com o envio para o Congresso Nacional da emenda da administração pública que se transformaria, em 1998, na Emenda 19, extinguiu-se o Regime Jurídico Único, criado pela Constituição de 1988, surgindo – como visto anteriormente – a possibilidade de dois regimes jurídicos de contratação dentro do Estado Brasileiro: o dos funcionários estatutários e o dos empregados públicos regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

A condição de servidores estatutários ficaria, assim, limitada às carreiras de Estado, e, por sua vez, os demais servidores que exercem “atividades auxiliares ou de apoio”, cujas tarefas não seriam terceirizadas, seriam considerados empregados públicos.

2.2.1.1. O exemplo emblemático do Paraná na década de 1990: A terceirização via Serviços Sociais Autônomos no governo Jaime Lerner

O exemplo mais emblemático, em relação à terceirização de serviços públicos no Paraná, se deu durante os dois mandatos do então governador Jaime Lerner (1995-2002), quando, tendo por base, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, estabeleceu várias medidas no quadro das políticas sociais públicas do Estado e, para tanto, implementou inúmeros programas criando serviços sociais autônomos, a exemplo do Parana Previdência, o Parana Rural, o Parana Turismo, o Parana Cidade e o Parana Educação, entre outros.

Durante os 8 anos de governo Lerner, a proposta de Reforma do Estado, preconizada por Bresser Pereira, encontrou terreno fértil no Paraná, como se pode constatar na Lei nº 11.970 de 19 de dezembro de 1997, que instituía o Serviço Social Autônomo Parana Educação:

Art. 1º. Fica instituído o PARANAEDUCAÇÃO, pessoa jurídica de direito privado, sob a modalidade de serviço social autônomo, sem fins lucrativos, de interesse coletivo, com a finalidade de auxiliar na Gestão do Sistema Estadual de Educação, através da assistência institucional, técnico-científica, administrativa e pedagógica, da aplicação de recursos orçamentários destinados pelo Governo do Estado, bem como da captação e gerenciamento de recursos de entes públicos e particulares nacionais e internacionais (PARANÁ, Lei nº 11.970, 1997).

E, ainda, de acordo com a Secretaria de Estado da Educação:

[...] é uma empresa criada pelo governo do Estado sob a modalidade de serviço social autônomo e vinculada à Secretaria de Estado da Educação.

Foi criada para agilizar e desburocratizar a contratação de novos profissionais para a rede estadual via regime CLT. A contratação também é feita pelo regime da CLT, após a aprovação dos candidatos em processo seletivo, com a função de suprir uma necessidade pontual ou para substituir as vagas que ficam em aberto por causa de aposentadoria, morte, demissão, transferência, etc [...] (SEED, 1999, p. 4).

A partir desta instituição, os professores passaram a ser contratados como trabalhadores temporários, assim como os demais funcionários de escolas, sendo os concursos públicos substituídos por Contratos de Gestão.

Art. 15. O PARANAEDUCAÇÃO fica autorizado a celebrar Contrato de Gestão com o Poder Público Estadual.

Parágrafo 1º. Contrato de Gestão, para efeito desta lei, é o instrumento técnico-jurídico, formal, de direito civil, celebrado entre o Estado do Paraná, por seu Governador, com a interveniência das Secretarias de Estado da Fazenda, da Educação e do Planejamento e Coordenação-Geral, e o PARANAEDUCAÇÃO, por intermédio do seu Superintendente, com a finalidade de assegurar a sua plena autonomia técnica, administrativa e financeira, com a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade e economicidade e, também, o seguinte:

I – (...)

II – permitir à Diretoria Executiva capacidade para contratar, administrar e dispensar recursos humanos, inclusive para as atividades de ensino e pesquisa geridas pelo PARANAEDUCAÇÃO, sob o regime de Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (PARANÁ, Lei nº 11.970, 1997).

E, de acordo com Santos (2004):

Com esta direção, as contratações, administrações e dispensas de recursos humanos foram feitas pela diretoria executiva do Paranaeducação sob o regime de CLT. Com a extinção do concurso público os critérios para seleção abriram precedentes políticos e subjetivos de avaliação. Com o fim da estabilidade, o Conselho Escolar ficou com a atribuição de avaliar os educadores, inclusive, com poder para demiti-los. Instalou-se um clima de repressão e de medo nas escolas, dando margem à perseguição política. Além do mais, foi impedida a remoção do trabalhador para outra unidade escolar.

O processo de seleção do Paranaeducação levantou suspeita e dúvidas sobre sua condução e legitimidade. Houve várias reclamações dos concursados a assessoria jurídica e de imprensa da APP-Sindicato logo quando da publicação de seu primeiro edital em 1998. Segundo a imprensa do sindicato, o edital foi bastante genérico, não detalhou de forma criteriosa as normas de inscrição, a realização de provas, a divulgação dos gabaritos e dos resultados, bem como, os recursos, entre outros dispositivos (SANTOS, 2004, p. 91).

Inúmeras entidades representativas da sociedade civil denunciavam o caráter inconstitucional da empresa Paranaeducação – que aumentava a precarização do setor educacional público no Estado, fazendo a intermediação entre a força de trabalho e emprego temporário para a rede pública – a exemplo do Fórum Nacional de Luta por Terra e Cidadania, em 1999 – publicado pelo Jornal do I Congresso Estadual Unificado APP – Sindicato, no ano 2000:

Foi uma estratégia utilizada pelo governo do Paraná com vistas a diminuir a responsabilidade do Estado na área da educação, no que diz respeito às suas atribuições previstas na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e no Estatuto do Magistério Estadual, e repassá-las para a iniciativa privada, subsidiada com recursos financeiros e patrimoniais do próprio Estado. Nessa perspectiva, os trabalhadores em educação, cerca de 80 mil, (considerando-se professores e funcionários, ativos e aposentados, estatutários e celetistas) entrarão no universo do abandono e da desvalorização, destruindo a carreira e os direitos conquistados ao longo das lutas da categoria (APP- Sindicato/ FÓRUM NACIONAL DE LUTA POR TERRA E CIDADANIA, 1999, p. 5).

Como analisa Santos (2004), foi alarmante o universo de atingidos pela contratação temporária e precarizada imposta pelo governo, aproximadamente, mais de 120 mil servidores públicos no Estado.

Com relação ao Conselho Administrativo do Paranaeducação (em documento não datado⁴⁷), a SEED destacava que o mesmo teria, por lei, a participação de representantes do governo, dos professores através da APP-Sindicato e da comunidade, garantindo a defesa dos interesses de todos os envolvidos. No entanto, de acordo com Santos (2004):

Mesmo recebendo recursos públicos o Paranaeducação não estava obrigado em apresentar seus gastos ao Tribunal de Contas do Estado. Isto configurou uma flagrante inconstitucionalidade. Além disso, é necessário ressaltar que o próprio Secretário de Estado da Educação acumula as funções de Superintendente na Diretoria Executiva e de membro nato no Conselho Administrativo do Paranaeducação, ainda que sem direito a voto, conforme especifica a lei em seu artigo 6º “O Secretário de Estado da Educação, além de desempenhar as funções de Superintendente do PARANAEDUCAÇÃO, é membro nato do Conselho de Administração, de cujas reuniões participará sem direito a voto.”. Como Superintendente competia ao Secretário de Estado da Educação controlar e avaliar as ações do Paranaeducação de acordo com o que foi aprovado pelo Conselho de Administração. Ora, a mesma autoridade responsável pela pasta da educação no Estado foi também responsável pela direção da instituição privada Paranaeducação, sob as deliberações de um conselho que era majoritariamente composto pelo alto escalão do governo. Quanto à participação da sociedade civil organizada neste conselho, tudo indica que estava mais próxima dos interesses governamentais, seja pela aproximação junto aos quadros políticos conservadores dentro do Estado, seja pelas diferentes posições no momento de confronto de projetos políticos antagônicos. Concretamente, havia uma diferença substancial entre o discurso governamental e o campo de representação política, garantindo de forma privilegiada os interesses das classes dominantes (SANTOS, 2004, p.93-94).

Em razão da ilegalidade apontada por inúmeras entidades representativas da sociedade civil, como analisado anteriormente, o Ministério Público do Estado do Paraná, atendendo à solicitação do Ministério Público do Trabalho, imputou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN), movida contra o Serviço Social Autônomo Paranaeducação, em 06 de março de 1998. Com a alegação de que, perante os artigos 177 e 179 da Constituição do Estado do Paraná, a educação é dever do Estado, o Serviço Social Autônomo

⁴⁷ Paranaeducação. A solução do Paraná para a melhoria da gestão do Sistema Estadual de Educação.

Paranaeducação perdeu a sua legitimidade na medida em que instituiu “pessoa jurídica de direito privado” para atuar no sistema estadual de ensino com recursos orçamentários públicos. E, ainda, de acordo com Santos (2004):

Da mesma forma, o documento cita que os artigos 205 e 227 da Constituição Federal também garantem esta atividade, exclusivamente, sob a responsabilidade do Estado. O entendimento é de que todas as normas constitucionais, sobre educação e ensino, deverão ser interpretadas em função desta declaração e no sentido de sua plena realização. Isto é, terão “o significado jurídico de elevar a educação à categoria de serviço público essencial que ao Poder Público impende possibilitar a todos...”, ou seja, ampliar mais as possibilidades de que todos venham a exercer igualmente esse direito (SANTOS, 2004, p.94-95).

Os recursos do Paranaeducação, conforme explicava o documento da SEED (1999):

[...] vêm do Tesouro Estadual, repassados através de um Contrato de gestão celebrado entre o Governo do Estado e o Paranaeducação [...]. Já foram contratados cerca de 10 mil funcionários para a área administrativa e mil professores (SEED, 1999, p.4).

Segundo Pítton (2004), ao analisar políticas educacionais relativas à educação básica no Paraná, de 1997 até 2002:

[...] essa empresa praticamente privatizou a SEED através do gerenciamento operacional do sistema de ensino e das políticas educacionais que desencadeou. Assim, homens revestidos de funções públicas, podiam tomar decisões que envolvem o público, dentro da esfera e dos interesses do setor privado administrando as verbas públicas destinadas à educação, ameaçam direitos trabalhistas e profissionais conquistados pela categoria, inviabilizam Planos de Cargos Carreiras e Salários, ferem a Constituição Federal ao extinguir o ingresso através de concurso público, criando dessa forma, políticas descompromissadas com a educação pública e com a sociedade (PITON, 2004, p. 121).

A ADIN recorreu ainda aos artigos 27 e 179 da Constituição Estadual do Paraná para demonstrar a ilegalidade na contratação praticada pela Paranaeducação no âmbito do estado.

O art. 27, II, estabelece que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos. O art. 179, VI, diz que o ingresso no magistério público estadual dar-se-á exclusivamente por concurso de provas e títulos, realizado, periodicamente, sob o regime jurídico adotado pelo Estado (ADIN, 1998, p.3-4).

E, também, ao artigo 67 da LDB, segundo o qual:

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público: I – ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos (ADIN, 1998, p.3-4).

A empresa Paranaeducação começaria a ser extinta em 2003, no início do governo de Roberto Requião, mas antes disso, a categoria docente paranaense ainda teria de enfrentar a resistência do governo Lerner em aceitar as suas propostas relativas ao Plano de Cargos,

Carreira e Salários dos professores do Estado, que apresentava em seu lugar o Plano de Desenvolvimento de Pessoal da Educação (PLADEPE) para os professores do Quadro Próprio do Magistério.

Diante da ausência do governo Lerner no tratamento do assunto referente aos novos planos de carreira e remuneração do magistério⁴⁸, os professores apresentaram a sua proposta em sessão extraordinária na Assembléia Legislativa do Paraná, no dia 17 de junho de 1998.

De acordo com o artigo 3º da proposta apresentada⁴⁹, o PCCS da Rede Estadual de Ensino Público do Estado do Paraná, teria por princípios básicos a qualificação, formação e valorização profissional dos Trabalhadores em Educação da Rede Estadual de Ensino Público do Estado do Paraná, garantindo à todos os seus integrantes uma remuneração compatível com a dignidade, peculiaridades e importância da profissão, assegurando, ainda, o estímulo à qualidade do trabalho desempenhado e a melhoria da qualidade do ensino. A valorização profissional seria garantida através de progressão funcional, por antiguidade, assiduidade, habilitação e formação profissional com formação e aperfeiçoamento profissionais continuados, em serviço ou com licenciamento remunerado. Estabelecia, também, o ingresso mediante aprovação em concurso público de provas e títulos, além de um piso profissional compatível com a valoração do cargo; condições de trabalho no que diz respeito à estrutura técnica, material e de funcionamento de toda a Rede Estadual de Ensino Público do Estado do Paraná; garantia de um período reservado a estudos, planejamento e avaliação do trabalho discente aos Trabalhadores em Educação, incluído em sua jornada de trabalho; garantia de que todas as escolas da Rede Estadual de Ensino Público do Estado do Paraná sejam geridas democraticamente com eleições diretas para diretores de escolas, definidas em lei e, além disso, a garantia da existência dos Conselhos Escolares em todas as escolas da Rede Estadual de Ensino Público do Estado do Paraná, nos termos da Deliberação 20/91, do Conselho Estadual de Educação do Paraná (CEE-PR).

E, de acordo com Santos (2004):

Diante da iniciativa do sindicato em convocar a categoria para construir sua proposição a Secretaria de Estado da Educação, no dia 24 de junho de 1998, iniciou sua proposta. Entretanto, afirmou em agosto do mesmo ano, durante audiência com a APP-Sindicato que pretendia divulgar somente após as eleições estaduais, visto que a oposição poderia aproveitar-se de seu conteúdo na disputa eleitoral. Suspeitando das intenções do governo e de seu casuísmo eleitoral a categoria

⁴⁸ A Lei nº 9424/96, que regulamentava o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), determinava que todos os Estados, Distrito Federal e Municípios deveriam elaborar novos planos de carreira e remuneração do magistério no prazo de seis meses da vigência desta lei, no entanto, este prazo foi extinto pelo Conselho Nacional de Educação (CNE).

⁴⁹ Anteprojeto de lei para a Implantação do Plano de Cargos, Carreiras e Salários dos Trabalhadores em Educação da Rede Estadual de Ensino Público do Paraná, junho de 2002, 2ª edição, p.05.

realizou mobilização no dia 31 de agosto para exigir a apresentação de um plano e a recomposição das perdas inflacionárias sobre os salários. No Palácio Iguaçu, após manifestação com mais de 7 mil pessoas, o governo firmou acordo em que se comprometeu a manter os direitos adquiridos e a apresentar a versão final do plano até o final de setembro. Assim, a direção estadual marcou assembleia para o dia 28 de setembro, determinando esta data como prazo máximo para o governo revelar suas intenções. No resultado de tal assembleia foi possível observar algumas táticas de resistência dos trabalhadores diante do não cumprimento do acordo, pois o governo não apresentou nenhuma proposta para que os educadores pudessem debater o futuro de sua carreira, tentando com isso ganhar tempo e manter a direção política e o consenso dentro da escola, pelo menos até o final de sua campanha eleitoral (SANTOS, 2004, p.112-113).

O esboço da proposta do governo, o Plano de Desenvolvimento de Pessoal da Educação (PLADEPE) somente foi apresentado após intensas negociações, e, desde o início esbarrou na resistência dos professores que discordavam da proposta e avaliavam que a mesma visava, na verdade, eliminar direitos adquiridos e flexibilizar as relações de trabalho.

Diante do quadro de instabilidade política, Santos (2004) analisa que:

[...] o governo definiu o dia 30 de outubro (1998) como prazo para que os professores e funcionários de escolas apresentassem sugestões ao PLADEPE e, posteriormente, enviá-lo à Assembleia Legislativa do Paraná. Independente desta determinação a APP-Sindicato levou o debate para as escolas fazendo uma comparação entre as duas propostas – a do governo (PLADEPE) e a dos educadores (PCCS) – de modo a desmistificar o discurso do governo e ganhar força junto a categoria na defesa de sua proposta (SANTOS, 2004, p.115-116).

Entre as muitas medidas flexibilizadoras contidas na proposta do governo, para os objetivos deste trabalho, vale a pena destacar as seguintes:

- a) Regime jurídico celetista, passível de demissão a qualquer momento;
- b) Fim da estabilidade. Se a avaliação de desempenho for desfavorável ou não tiver aula na escola, o professor ou funcionário é automaticamente demitido.

Além destes, todos os itens contidos na proposta do governo estavam relacionados à projetos de precarização e flexibilização das relações de trabalho. A proposta de se acabar com o ingresso através de concurso público (uma garantia constitucional), assim como o fim da estabilidade e de garantias conquistadas pela categoria, como licença especial, quinquênio, entre outras, se efetivaria sob o regime CLT, caso a proposta não tivesse encontrado a resistência dos professores e demais profissionais da educação.

Mas, de acordo com Santos (2004):

Em 12 de novembro de 1998, data em que o Pladepe deveria ser entregue à Assembleia Legislativa do Paraná em forma de projeto de lei, a APP-Sindicato convocou uma grande mobilização estadual como protesto. Diante de tal desgaste do governo, o Pladepe não foi entregue conforme estava previsto (SANTOS, 2004, p.119).

E assim, através das inúmeras Conferências Regionais de Educação, elaboradas pelos Núcleos Sindicais do Estado houve o resgate da proposta dos docentes para a educação no estado. A III Conferência Estadual de Educação, realizada em Curitiba, no ano de 2002, com o tema “Construindo o Plano Estadual de Educação para um novo governo”, apresentou as propostas discutidas nas conferências.

Em debate organizado pela APP-sindicato, no dia 15 de agosto de 2002, as proposições construídas pelos educadores do Estado foram entregues aos candidatos ao governo estadual e serviriam de base para a implementação do Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS), que seria implementado pelo candidato vitorioso, Roberto Requião.

Estas proposições incorporavam o contexto do trabalho docente no período, que, em muitos aspectos, se assemelhava ao mercado de trabalho como um todo, ou seja, estava marcado por uma polarização da mão-de-obra entre uma parcela pequena de trabalhadores qualificados e a maior parte de ocupados semi-qualificada, alta rotatividade no emprego, autoritarismo nas relações de trabalho e da ausência de organização por local de trabalho e de contratação coletiva.

A partir dos anos 2000, a economia brasileira iniciou um lento processo de recuperação, com taxas de crescimento positivas, porém o cenário do mercado de trabalho já é o da difusão generalizada da terceirização da mão-de-obra.

Se, inicialmente, as empresas precisaram enxugar os custos para garantir sua sobrevivência, o processo de terceirização não apresentou retrocesso diante da melhora do cenário econômico, tendo permanecido como um elemento fundamental da mudança do processo produtivo e do mercado de trabalho brasileiros. Nos últimos anos, a terceirização tem tomado dimensões gigantescas em nosso país e sua abrangência se expande constantemente por novos setores e serviços.

A terceirização e outras formas de precarização/flexibilização do trabalho, como analisado, são fruto das reformas econômicas – propagadas pelo Consenso de Washington e que, no Brasil, ganham forma, sobretudo, após o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, de 1995, durante o governo FHC.

Após promoverem inúmeros processos em consonância à centralidade do mercado, promovendo, entre outras medidas, a privatização de empresas estatais e a submissão da política externa e interna às orientações de organismos internacionais, como o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI) –, é importante destacar que seu resultado mostrou-se ineficaz. Como bem descreve Dupas (2004):

[...] aquele discurso hegemônico neoliberal do pós-guerra fria, que garantia aos grandes países da periferia uma nova era de prosperidade a partir das políticas de “abrir, privatizar e estabilizar” – receituário batizado na América Latina de “consenso de Washington” – mostrou-se ineficaz. Os resultados foram, em geral, decepcionantes e têm exigido orçamentos públicos muito apertados justamente no momento em que os efeitos sociais perversos da privatização aparecem com toda força, reduzindo ainda mais a legitimidade dos governos e das classes políticas. A primazia dos mercados globais incluiu a privatização do conceito de cidadania, reforçada nos ex-países comunistas do leste europeu com a construção da metáfora da soberania popular triunfando sobre Estados coercitivos para assegurar a liberdade individual. Após a queda do muro de Berlim, algumas mentes mais afoitas chegaram a criar a fantasia de que a questão da liberdade havia sido resolvida por exclusão de alternativas. Eram as teorias do fim da história, na suposição de que o liberalismo – como único sistema – e que os livres mercados levariam à paz e à prosperidade. Essas teses esdrúxulas tiveram boa acolhida num quadro de apatia dos cidadãos e de insignificância do discurso político das elites. No entanto, a aplicação das idéias neoliberais veio acompanhada de um enorme crescimento das turbulências internacionais e de uma inédita sucessão de crises e guerras localizadas, que caracterizaram os anos 1990 e o início do século XXI (DUPAS, 2004, p. 2).

Em relação à qualidade e à precarização do trabalho na América Latina:

A qualidade do emprego é outro problema dos mercados de trabalho que se agravou. Um componente notável deste fator é a redução da cobertura da seguridade social, o que reflete uma maior precariedade do emprego. A porcentagem de ocupados que contribuem para o sistema de seguridade social baixou de 63,3% em 1990 para 55,5% em 2002 e registrou-se um leve aumento nos anos seguintes, com 56,7% de ocupados incluídos no sistema em 2005 (CEPAL, 2007d, pág. 136). Cabe assinalar que esta redução dos níveis de proteção também afetou os assalariados, entre os quais a porcentagem de contribuintes se reduziu de 72,4% em 1990 para 68,2% em 2005. Outro indicador que refletiu uma deterioração da qualidade do emprego nos anos 90 foi a significativa proporção de empregos assalariados sem contrato ou com contrato de curto prazo (CEPAL, 2007d, pág. 135), a que pode ter contribuído o aumento da subcontratação de pessoal. Em termos gerais, constata-se uma crescente precariedade do emprego (CEPAL, 2009, p. 15).

O que, de acordo com Kliksberg (2000), tem levado ao ressurgimento do debate sobre o papel do Estado no estímulo ao desenvolvimento econômico-social.

E, de acordo com Nogueira e Santana (2000):

[...] diante dessa brecha social, que em parte foi expandida ou reforçada pela onda de reformas dos anos 80 e 90, o papel do Estado precisa ser repensado em termos que ultrapasse os dois extremos do debate: o grande Estado desenvolvimentista do passado e o Estado mínimo ou quase-mínimo pressuposto nessas reformas (NOGUEIRA, SANTANA, 2000, p. 4).

2.3. Pós-Neoliberalismo: Ruptura ou Adaptação ?

Este ressurgimento do debate sobre o papel do Estado no estímulo ao desenvolvimento econômico-social se deu, em especial na América Latina, após o fracasso das medidas adotadas por governos – em sintonia com as determinações de organismos financeiros internacionais – que embasavam suas ações na crença de que a estabilidade monetária, por si

mesma, geraria não só uma modernização econômica mas, também, a distribuição de renda e, mais recentemente, ganhou nova ênfase no rastro da crise de 2008.

Até mesmo Joseph Stiglitz, economista-chefe do Banco Mundial, ganhador do "Prêmio Nobel de Economia", em 2001, não poupou críticas⁵⁰ ao modelo:

O mundo não tem poupado o neoliberalismo, essa miscelânea de ideias em cuja base tem a ideia fundamentalista de que os mercados se autocorrigem, alocam recursos de forma eficiente e servem devidamente aos interesses públicos. Foi esse fundamentalismo de mercado que deu origem ao *thatcherismo*, à economia da era Reagan e ao chamado "Consenso de Washington", que privilegiou a privatização, a liberalização e os bancos centrais independentes focando obstinadamente na inflação. [...] O fundamentalismo neoliberal de mercado sempre foi uma doutrina política a serviço de certos interesses. Jamais se pautou por teorias econômicas. Tampouco, como deve estar claro agora, se pauta pela experiência histórica. Aprender essa lição pode ser a esperança sob as nuvens negras que pairam sobre a economia global (STIGLITZ, 2008).

Como mencionado anteriormente, o modelo ocasionou, dentre outras inúmeras consequências, uma nova onda de exclusão social, o que contribuiu para reduzir ainda mais a legitimidade dos governos e das classes políticas da região, dando voz e visibilidade às candidaturas que se apresentavam como alternativas, à esquerda, ao modelo vigente. De acordo com Emir Sader (2013), esses governos representam uma reação antineoliberal no marco das grandes recessões que abalaram o continente, nas últimas décadas do século passado. Os traços que esses governos têm em comum, que permite agrupá-los na mesma categoria, são:

- a) priorizam as políticas sociais e não o ajuste fiscal;
 - b) priorizam os processos de integração regional e os intercâmbios Sul-Sul e não os tratados de livre-comércio com os Estados Unidos;
 - c) priorizam o papel do Estado como indutor do crescimento econômico e da distribuição de renda, em vez do Estado mínimo e da centralidade do mercado.
- (SADER, 2013, p. 138).

De fato, a América Latina tem despertado a atenção, mundo à fora, devido à experimentação de formas alternativas de políticas socioeconômicas. Se uma transição hegemônica assim ocorrer, de acordo com Peck, Theodore, Brenner (2012):

[...] pode assumir a forma, como alguns defenderam de uma perspectiva latino-americana, de um conflito de posições, em vez de um *big bang*. É aqui que o desenvolvimento desigual do neoliberalismo faz diferença, porque enquanto reduz a probabilidade de um colapso unificado, de uma ruptura, abre a possibilidade de uma guerra em múltiplos fronts, com combates em diferentes terrenos e através de um espectro de lutas contextualmente específicas e conjunturais (PECK, THEODORE, BRENNER, 2012, p. 76).

⁵⁰ Disponível em: <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-end-of-neo-liberalism>

No entanto, parece precipitada a afirmação de estarmos vivendo os momentos finais do neoliberalismo. A história nos mostra que o modelo sempre foi muito hábil para se “reinventar”, principalmente, em momentos de crise, através dos mais variados ajustes de percurso.

Momentos de crise sempre revelam muito da natureza da neoliberalização como regime adaptivo de governança socioeconômica, apesar de a experiência histórica recente sugerir que não anunciam, necessariamente, sua desintegração iminente. Isso requer uma avaliação, no contexto da conjuntura atual, da relação mutuamente constitutiva entre a neoliberalização e a crise (PECK, THEODORE, BRENNER, 2012, p. 60).

As condições de crise, sozinhas, ainda de acordo com os autores:

[...] jamais serão suficientes, não só porque as ferramentas do governo neoliberal foram forjadas exatamente nessas e para essas condições, mas porque o projeto de dominação do mercado sempre foi periodicamente rejuvenescido e reestruturado através das crises (PECK, THEODORE, BRENNER, 2012, p. 75).

O “equivoco” parece estar no fato de se reconhecer o neoliberalismo apenas como algo imposto de cima para baixo e de não reconhecer as particularidades regionais. Assim sendo, o mais correto parece ser entendê-lo como:

[...] um sistema plenamente coerente ou uma forma de Estado tipológica. Como tal, necessariamente opera entre seus “outros”, em ambientes de governança múltipla, heterogênea e contraditória. Mais do que isso, o neoliberalismo existe de modo invariável em uma relação essencialmente parasitária com as formações sociais existentes com as quais tem uma relação antagônica, tais como o socialismo de Estado, a social-democracia ou o autoritarismo neo-conservador (PECK, THEODORE, BRENNER, 2012, p. 69).

A ideia de “grupos de interesse” trabalhada pela “teoria da escolha pública”⁵¹ pode ajudar a entender o porquê de o neoliberalismo ter vindo a atender perfeitamente a esses grupos de interesse que foram e continuam sendo determinantes na política brasileira. A teoria da escolha pública, de acordo com Paulo Trigo Pereira (1997, p. 433-434), “tem dedicado bastante atenção ao papel dos grupos de interesse, sobretudo na influência e determinação das políticas”. E, de acordo com o autor:

[...] veio clarificar os problemas inerentes à tomada de decisão colectiva e pôr a nu alguns problemas que hoje identificamos com os “fracassos do governo”, ou melhor, do sector público e do sistema político: ineficiência da administração pública, ausência de incentivos, problemas com obtenção de informação acerca das preferências dos cidadãos, rigidez institucional, permeabilidade à actuação de lobbies, financiamento ilegal de partidos políticos, etc. Esta visão mais realista do processo político, de certa forma, tem alterado um pouco o ideal democrático, e tem mostrado que eventualmente as aspirações desse ideal (como referido por Bobbio)

⁵¹ A teoria da escolha pública é usualmente definida como a aplicação do método econômico a problemas que geralmente são estudados no âmbito da ciência política: grupos de interesse, sistemas eleitorais, partidos políticos e a constituição, entre outros.

estavam demasiado elevadas em relação àquilo que o método democrático permite (PEREIRA, 1997, p. 438).

Ou seja, o “neoliberalismo” não deve ser entendido apenas como algo imposto de cima para baixo. De acordo com Peck, Theodore e Brenner (2012, pág. 66) “um neoliberalismo singular, monolítico e unificado poderia, de fato, tender a uma crise igualmente “total”, no entanto, sua adoção” envolve escolhas conscientes e racionais dos mais variados grupos de interesses; não existe – como mencionam os supracitados autores – “como uma estrutura unificada e estática, como um sistema de equilíbrio ou como uma condição final; consequentemente, é menos propenso a fracassar em um momento totalizante de colapso”.

E, se levarmos em conta, analisando o caso brasileiro mais recente (após a re-eleição da presidente Dilma Rousseff em outubro de 2014), que o “receituário” para a superação da atual crise, até o momento, parece ser o mesmo adotado em crises anteriores – aumento dos tributos e juros, contração de gastos e créditos públicos, etc – como as das décadas de 1980 e 1990, para ficarmos nas mais recentes, somos levados a considerar a citação de Peck, Theodore e Brenner (2012), ou seja:

Até agora, a Realpolitik do pós-neoliberalismo parece mais uma “quarta via” orientada pela crise, uma forma mais severa de acomodações revisionistas e triangulações centristas concebidas por pessoas como Blair, Clinton e Schröder durante a década de 1990 (PECK, THEODORE, BRENNER, 2012, p. 68).

Partimos, portanto, do pressuposto de que o pós-neoliberalismo deve ser entendido como algo em contrução, tal qual descrito por Sekler (2009):

“assim como o neoliberalismo não pode ser considerado um bloco monolítico, mas como algo (re)constituído em diferentes contextos, o pós-neoliberalismo, ou a respectiva contra-hegemonia, deve ser considerado algo ‘em construção’... [através de] muitos pós-neoliberalismos”(SEKLER, 2009, p. 62-63).

E, apesar da ausência de um consenso sobre o tema, seu debate se justifica, na medida em que:

Compreender as rotações e as mutações do neoliberalismo de fato existente e posicionar esses projetos dentro de campos sociais e cenários ideológicos que incluam uma série de formações híbridas, iniciativas ortogonais e contraprojetos de oposição, não precisa ser um exercício de observação imparcial ou de fatalismo analítico. Pode, sim, abrir o debate em torno das ameaças de longo a médio prazo de várias formas de ressuscitação e reconstituição neoliberal, e os campos nos quais projetos alternativos possam ser conduzidos (PECK, THEODORE, BRENNER, 2012, p. 70).

E, ainda de acordo com os autores, se uma transição hegemônica assim ocorrer, ela:

[...] pode assumir a forma, como alguns defenderam de uma perspectiva latino-americana, de um conflito de posições, em vez de um big bang. É aqui que o desenvolvimento desigual do neoliberalismo faz diferença, porque enquanto reduz a probabilidade de um colapso unificado, de uma ruptura, abre a possibilidade de uma guerra em múltiplos fronts, com combates em diferentes terrenos e através de um espectro de lutas contextualmente específicas e conjunturais.

[...] A (re)mobilização, o reconhecimento e a valorização das formas múltiplas, regionais de desenvolvimento enraizado em culturas locais, em valores e movimentos — o que pode se chamar de uma economia progressivamente variada — representariam de fato uma ruptura radical com o universalismo neoliberal. E assim como a América Latina foi o “laboratório para experimentos neoliberais par excellence”, talvez seja apropriado que essa região tenha se tornado o principal terreno para formas alternativas de políticas socioeconômicas (PECK, THEODORE, BRENNER, 2012, p. 76).

No entanto, mesmo neste novo modelo de Estado – denominado por alguns teóricos como “pós-neoliberal” – os dados apresentados demonstram que sua materialização – que se dá, entre outras formas, através de seus servidores públicos – teve forte participação de servidores com contratos temporários de trabalho, tal como no denominado “Estado neoliberal”.

Mas qual a relação e quais os impactos destas transformações pelas quais tem passado o Estado nas condições de trabalho dos professores da educação básica?

A análise dos instrumentos de valorização docente, que será feita a seguir, busca conhecer o contraponto a essa questão, ou seja, a desvalorização do profissional docente, representada nesse trabalho pelo professor temporário, uma vez que os professores temporários, além de não possuírem garantias por não terem feito concurso público, também não se beneficiam das políticas salariais que são realizadas através dos planos de cargos e salários – leis que normatizam a promoção e progressão das carreiras públicas.

Tendo comprovadamente o professor, um enorme efeito sobre a busca de eficiência do sistema educacional – analisar, portanto, como o Estado vem se utilizando da contratação desses profissionais (através dos dispositivos legais de que dispõe) é um dos modos de saber se esse fim está sendo efetivamente alcançado.

2.4. (Re)definindo e (Des)regulamentando o Trabalho Docente: A Política de Valorização do Magistério Público da Educação Básica

De acordo com Oliveira (2005), as reformas educacionais da década de 1990 priorizaram a educação dirigida à formação para o trabalho e orientada para a gestão ou disciplina da pobreza. De acordo com a autora:

A fórmula para se expandirem os sistemas de ensino de países populosos e com grandes níveis de desigualdade social será buscada por meio de estratégias de gestão e financiamento, que vão desde a focalização das políticas públicas educacionais ao apelo ao voluntarismo e ao comunitarismo (OLIVEIRA, 2005, p. 1131).

A condução dessas reformas, que irão (re)orientar as políticas educacionais do país, deram prioridade à garantia de uma suposta universalidade, possibilitando baixar custos e/ou redefinir gastos e, desta forma, permitir um maior controle das políticas adotadas, tudo isso associado à descentralização administrativa na implementação dessas políticas. A equidade far-se-ia presente sobretudo nas políticas de financiamento, a partir da definição de custos mínimos assegurados para todos (OLIVEIRA, 2005).

Diante desse contexto, de acordo com Souza (2011):

[...] o tema Financiamento, pela sua importância, em face da garantia da melhoria da qualidade do ensino, vem sendo apresentado nos últimos anos como um dos principais objetivos das políticas educacionais, assim como a questão da formação e valorização dos professores tem se constituído num grande desafio à sua implementação (SOUZA, 2011, p. 85).

Mas é importante ressaltar que, em relação às condições de trabalho do magistério, nossa Constituição inova ao estabelecer os padrões mínimos para a sua concretização, estabelecendo como princípio a valorização dos profissionais da educação escolar através de planos de carreira, ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos e piso salarial profissional nacional para os professores da rede pública.

No entanto, a regulamentação desses dispositivos foi remetida para legislações complementares, transferindo-se, assim, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a responsabilidade de implantar planos de carreira e remuneração capazes de assegurar: i.) – a remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública; ii.) – a integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola; e iii.) – a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.

De acordo com Souza (2011):

Nossa Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei 9.394/1996, em seu artigo 67, também remete a questão à legislação dos sistemas regionais de ensino, fixando apenas como garantias mínimas: o ingresso na carreira exclusivamente por concurso público de provas e títulos; o aperfeiçoamento profissional continuado, incluindo o licenciamento periódico remunerado para esse fim; um piso salarial profissional; a progressão funcional baseada no mérito; um período reservado para estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho e, também, condições adequadas de trabalho (SOUZA, 2011, p.86).

Dois destes itens são de especial importância para os objetivos da presente tese: o ingresso na carreira exclusivamente por concurso público de provas e títulos e a garantia de condições adequadas de trabalho.

O ingresso exclusivamente através de concurso público de provas e títulos (como estatui o Art. 37, II, da C.F) é uma condição essencial para a seleção dos profissionais mais qualificados. No entanto, como será melhor analisado no próximo tópico, a própria Constituição excepcionou essa regra quando se tratar de contratação, por prazo certo, de acordo com necessidade de excepcional interesse público (Inciso IX) – como será melhor analisado no próximo tópico – além do fato de a regulação do dispositivo constitucional não estar limitada ao ente federal, o que permite aos entes federados dispor sobre a contratação de seus funcionários temporários de acordo com suas características próprias; o que, em tese, pode possibilitar um meio de se afastar o concurso público como meio regulador de ingresso no serviço público.

Assim, o argumento – de que os entes públicos vêm usando da contratação temporária como meio de suprir deficiências de pessoal, sem a utilização da via constitucional do concurso público – ganha respaldo se levarmos em conta que um dos insumos de maior peso no cálculo do custo por aluno é o que se refere às condições de trabalho, qualificação e remuneração dos profissionais da educação; também pode-se levar em conta os motivos econômicos, uma vez que os contratados pelo regime temporário embora recebam remunerações aproximadas dos servidores públicos não oneram os cofres da instituição contratante com encargos sociais, como aposentadorias futuras.

O outro item diz respeito a garantia de condições adequadas de trabalho. Novamente foi deixada para a legislação dos sistemas estaduais e municipais de ensino a definição do que seria essas condições adequadas de trabalho, uma definição essencial quando se discute qualidade do ensino.

É fundamental garantir condições adequadas para o exercício efetivo do trabalho docente de forma continuada em determinada escola (o que não acontece com o professor temporário), procurando, assim, evitar a alta rotatividade. Como analisam Carreira e Pinto (2007, p.14), “O professor desenraizado não tem estatuto profissional, portanto, perde autonomia.”

Em relação ao financiamento da educação⁵², é importante destacar que a vinculação de recursos de impostos para a educação é uma das medidas políticas mais importantes para garantir a disponibilidade de recursos para o cumprimento da série de responsabilidades que o poder público tem para com o setor educacional brasileiro, sendo que, desde 1934, embora não de maneira ininterrupta, o Brasil adota o princípio da vinculação constitucional de um percentual mínimo de recursos da receita de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino e, a partir de 1983 – através da EC no 24/1983 – passa a haver uma destinação mínima de recursos financeiros para a educação (13% pela União e 25% pelos estados e municípios). A Constituição Federal de 1988, amplia os percentuais públicos federais que deveriam ser aplicados nessa área (18% pela União e 25% pelos estados e municípios). E, ainda, de acordo com Carreira e Pinto:

Até a aprovação da EC 14/1996, o princípio que vigia o financiamento da educação era o de “recursos disponíveis por aluno”, em que os recursos gastos com cada aluno eram definidos, basicamente, pela razão entre os recursos mínimos vinculados para o ensino (18% para a União e 25% para Estados, Distrito Federal e Municípios da receita de impostos mais transferências) e o total de alunos matriculados. Não entrava no cálculo, então, qualquer critério que buscasse garantir ou aferir uma qualidade mínima para o ensino oferecido (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 47).

Face aos objetivos da tese, é importante destacar que um dos insumos de maior peso no cálculo do custo por aluno é o que se refere às condições de trabalho, qualificação e remuneração dos professores e, de acordo com Verhine (2005), o componente principal do custo-aluno é o custo do pessoal, sendo que os salários dos professores representam, em média, 59% do custo total e os salários dos trabalhadores em educação (docentes + funcionários) chegam a representar 84% do conjunto. Através da Emenda Constitucional no 14/96 (que alterava a Constituição Federal, artigo 60, §§ 1o e 2o) criou-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

A mudança⁵³ aprovada exerceu forte influência no financiamento da educação, se constituindo num dos principais pilares da política educacional do presidente Fernando

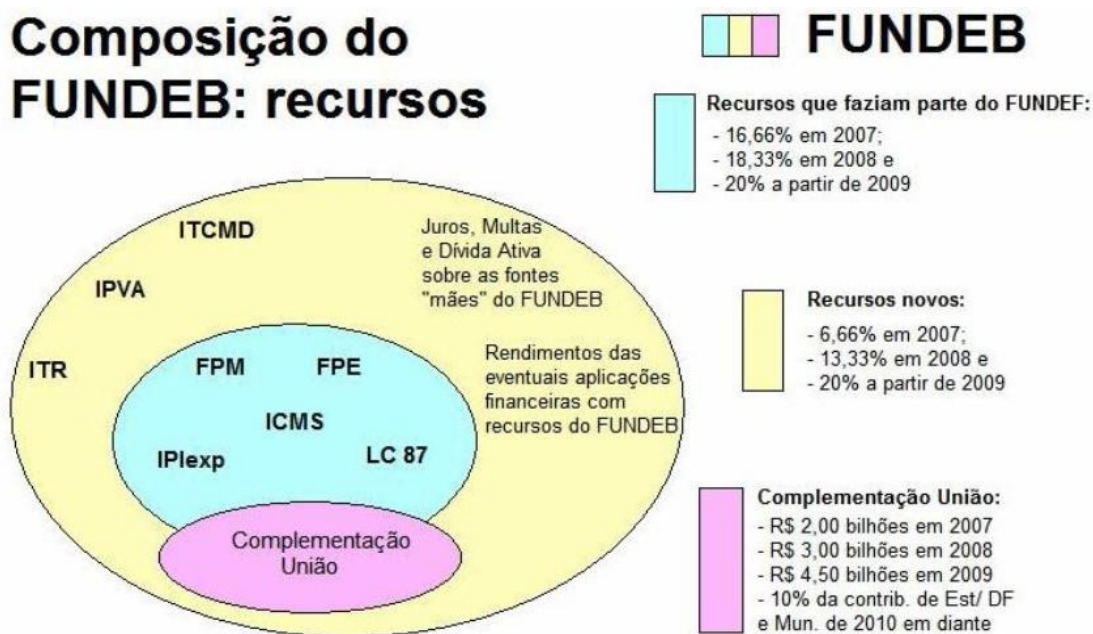
⁵² Há uma certa polêmica envolvendo estas “políticas de fundos”. Sendo possível encontrar, na literatura especializada, posicionamentos favoráveis e contrários a estas políticas. No entanto, para os objetivos da presente tese, é importante ressaltar que, a partir de então, ficaram assegurados os direitos da valorização dentro de planos de carreira, e, posteriormente, com a aprovação do Fundeb, também se propôs um mecanismo de financiamento que poderia viabilizar o Piso Salarial Profissional Nacional.

⁵³ Importante observar que, em relação à remuneração, a porcentagem de 60% dos recursos – tanto do Fundef quanto do Fundeb – deve ser utilizada para o pagamento dos profissionais do magistério em efetivo exercício, independentemente da vigência da contratação (permanente ou temporária, inclusive para fins de substituição eventual de profissionais que se encontrem, legal e temporariamente afastados), do regime ou vínculo de emprego (celetista ou estatutário), observada sempre a legislação federal que trata da matéria e as legislações estadual e municipal, particularmente o respectivo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério (CNE, 2006).

Henrique Cardoso e que após sofrer algumas reformulações, deu origem ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério (FUNDEB⁵⁴), se constituindo, igualmente, num dos principais pilares da política educacional do presidente Luis Inácio Lula da Silva.

O FUNDEF foi substituído pelo FUNDEB a partir de 2007, primeiro ano do segundo governo de Requião. O referido fundo elevou, de forma gradual, o percentual da subvinculação das receitas de alguns impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que compõem o novo Fundo, para 20%. Além disso, trás uma inovação em relação à garantia – através de um mecanismo de distribuição de recursos – de que a maior parte das receitas vinculadas à educação, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, seja aplicada à toda educação básica (educação infantil, ensino fundamental e médio em suas diversas modalidades), com o objetivo de promover uma melhor distribuição destes recursos.

FIGURA 1: COMPOSIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB



FONTE: MEC (2007)

Como demonstrado na figura 1, o FUNDEB resulta da aplicação de percentuais, no âmbito de cada Estado, que aumentaram, gradualmente, com o objetivo de atingir o percentual de 20% no ano de 2009, sobre as seguintes receitas:

⁵⁴ Criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e, também, pelo Decreto nº 6.253/2007 e sendo implantado a partir de janeiro de 2007.

- Fundo de Participação dos Estados – FPE;
- Fundo de Participação dos Municípios – FPM;
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS;
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp;
- Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA;
- Imposto Territorial Rural (Quota-Parte dos Municípios) – ITRm;
- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD;
- Ressarcimento pela desoneração de Exportações de que trata a LC nº 87/96;
- Receitas da Dívida Ativa incidentes sobre estes impostos.

Também há – além das fontes de recursos citadas, provenientes dos Estados, Distrito Federal e Municípios – uma parcela de recursos federais que são assegurados sob a forma de Complementação da União; estabelecida originalmente em R\$ 2 bilhões para 2007, R\$ 3,0 bilhões para 2008, R\$ 4,5 bilhões para 2009 e, a partir de 2010, em 10% do valor total da contribuição dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Como analisa o documento Subsídios ao Ministério Público para Acompanhamento do FUNDEB:

Como parâmetro de distribuição dos recursos, utiliza-se o número de alunos da área de atuação prioritária de cada ente governamental, tomando-se como base as matrículas presenciais constantes dos dados do censo escolar mais atualizado. Há que se considerar, ainda, que as matrículas serão computadas de forma gradual, atingindo a sua totalidade no ano de 2009 (art. 31, § 2º, I e II da Lei nº 11.494/2007). Entretanto, os artigos 10 e 36 da Lei nº 11.494/2007, estabelecem forma de cálculo diferenciada, dependendo da etapa, modalidade e tipo de estabelecimento de ensino da educação básica à qual a matrícula está vinculada. Os diferentes fatores de ponderação deverão ser definidos anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, conforme previsto no inciso I do artigo 13 da Lei nº 11.494/2007.

A fixação dos fatores de ponderação parte do fator base = 1,0 (atribuído ao segmento das séries iniciais do ensino fundamental urbano), de forma que, para os demais segmentos, a fixação dos fatores deve observar o espaço de variação entre 0,7 (menor fator) e 1,30 (maior fator), conforme art. 10, §§ 1º e 2º, da Lei nº 11.494/2007. Com esse critério, a aplicação desses fatores de ponderação resultará em valores por aluno/ano específicos para cada segmento da educação básica, de tal sorte que o menor valor corresponderá a 70% do valor base (aplicado aos alunos das séries iniciais do ensino fundamental urbano) e o maior valor por aluno/ ano será 30% superior ao valor base (FUNDEB, 2009, p.13).

Cabe ressaltar ainda que, como já mencionado, o FUNDEB é um mecanismo de distribuição de recursos que prevê que a maior parte das receitas vinculadas à educação, no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, seja aplicada à toda educação

básica, ou seja: contempla as seguintes modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica:

- creche parcial;
- creche integral;
- pré-escola parcial;
- pré-escola integral;
- séries iniciais do ensino fundamental urbano;
- séries iniciais do ensino fundamental rural;
- séries finais do ensino fundamental urbano;
- séries finais do ensino fundamental rural;
- ensino fundamental em tempo integral;
- ensino médio urbano;
- ensino médio rural;
- ensino médio em tempo integral;
- ensino médio integrado à educação profissional;
- educação especial;
- educação indígena e quilombola;
- educação de jovens e adultos presencial e com avaliação no processo;
- educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo.

É importante destacar, também, que com a criação do FUNDEB, a Emenda Constitucional 53 preservou o princípio da garantia de um padrão mínimo de qualidade de ensino, modificando, no entanto, a previsão do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Como analisam Carreira e Pinto:

Com a nova redação do parágrafo 1o desse artigo, que suprimiu o prazo de 5 (cinco) anos para a garantia de um padrão mínimo de qualidade, ficou evidente, segundo nossa interpretação, que esse direito tem aplicabilidade imediata cabendo à União essa obrigação, a ser exercida em colaboração com os demais entes federados. Nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, o Fundeb aumenta a sub-vinculação de impostos de 15% para 20%, passando também a atingir impostos anteriormente não sub-vinculados ao Fundef. Na União não há sub-vinculação de impostos, mas

esta deve aportar anualmente, no mínimo, a partir do quarto ano de vigência do Fundeb, 10% da receita do fundo arrecadada nos demais entes federados.

Portanto, do ponto de vista constitucional, prevalece o princípio da qualidade do ensino, acompanhado do dever de assegurar um custo-aluno capaz de garantir tal princípio. Em decorrência, caso esses valores mínimos estabelecidos no Fundeb não sejam suficientes para alcançar, em todo o País, o custo equivalente ao padrão mínimo de qualidade, devem ser complementados até atingi-lo (CARREIRA; PINTO, 2007, p.47-48).

Desde 2007, a parcela dos 10% é distribuída integralmente entre os estados que têm direito à complementação da União, pois não têm sido definidos pela Comissão intergovernamental programas direcionados à melhoria da qualidade da educação básica.

Pelas regras do FUNDEB, os recursos da complementação da União beneficiam somente os estados em que o valor aluno/ano não alcança o mínimo definido nacionalmente.

Em 2009 foram contemplados nove estados – Alagoas, Amazônia, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí – um total de 1.755 Municípios.

Em 2010, essa situação não sofreu mudanças, visto que esses estados mantêm-se na condição de beneficiários dos recursos federais do FUNDEB.

De acordo com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em 2014, além desses nove estados, o Rio Grande do Norte passou a fazer parte dos estados que têm direito à complementação da União, além de mais dois municípios, totalizando 1.757 Municípios.

Cabe ainda uma análise feita por Martins (2008), segundo o autor, no que toca à qualidade, a equidade se dá em relação à equivalência dos insumos e, ainda, no que se refere ao aspecto da distribuição, é fundada no conceito operacional de valor mínimo anual por aluno.

O FUNDEB não pode dar conta, sozinho, de todos esses objetivos (daí a precipitação de pretender retirar parcela da complementação para programas de qualidade). Embora o fundo seja único, não é a única fonte de recursos no sistema de financiamento. Como o Fundef, tem uma vocação, sobretudo, para financiar a universalização ou o atendimento da cobertura preconizada pelo PNE. Sua contribuição para a qualidade dá-se, sobretudo, ao impulsionar a criação do piso do magistério (aprovado pela Lei nº 11.738/08) e a financiar o pagamento dos profissionais com os recursos sub-vinculados, isto é, o principal “insumo” da qualidade: o professor. À medida que crescer a arrecadação dos entes sub-nacionais, a partir de uma política econômica voltada para o desenvolvimento e do esforço fiscal dos entes; aumentar a complementação da União, para além dos mínimos estabelecidos pela Emenda nº 53/06, e com ela crescer o valor mínimo, será aprimorada a variedade e quantidade dos insumos que compõem a qualidade (MARTINS, 2008, p. 405).

Importante ressaltar novamente que não podemos dissociar a questão da valorização profissional docente do conceito de qualidade de ensino. É fundamental que os professores

tenham uma carreira atrativa, com planos de carreira que permitam, entre outros aspectos, uma ampliação dos seus rendimentos; uma vez que uma infra-estrutura adequada, formação e salários dignos são itens indissociáveis e onde está embasado o desafio educacional atual.

Em relação à remuneração, para efeito da utilização dos 60% do FUNDEB, a mesma é constituída pelo somatório de todos os pagamentos devidos, ou seja, o salário ou vencimento, 13º salário, 13º salário proporcional, 1/3 de adicional de férias, férias vencidas, proporcionais ou antecipadas, gratificações, horas extras, aviso prévio, gratificações ou retribuições pelo exercício de cargos ou função de direção ou chefia, salário família, etc) ao profissional do magistério, e dos encargos sociais (Previdência e FGTS) devidos pelo empregador, correspondentes à remuneração paga com esses recursos aos profissionais em efetivo exercício, independentemente do valor pago, da data, da frequência e da forma de pagamento (crédito em conta bancária, cheque nominativo ou em espécie, mediante recibo), da vigência da contratação (permanente ou temporária, inclusive para fins de substituição eventual de profissionais que se encontrem, legal e temporariamente afastados), do regime ou vínculo de emprego (celetista ou estatutário), observada sempre a legislação federal que trata da matéria e as legislações estadual e municipal, particularmente o respectivo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério.

Para os objetivos da presente tese, é importante destacar que, em relação ao FUNDEB, a cobertura destas despesas poderá ocorrer, tanto em relação aos profissionais integrantes do Regime Jurídico Único do Estado ou Município, quanto aos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, além daqueles que se encontram, formal e legalmente, contratados em caráter temporário, na forma da legislação vigente.

A valorização dos profissionais da educação é uma questão que sempre esteve inserida nas políticas públicas de educação; no entanto, as condições apontadas para a sua concretização têm, ao longo dos anos, sido alvo de controvérsias, resistências e até mesmo de conflitos, por parte das diferentes esferas governamentais.

No entanto, é importante ressaltar que com a LDB, e a partir das políticas educacionais postas em prática após ela, se asseguraram os direitos da valorização dentro de planos de carreira, assim como se propôs um mecanismo de financiamento que pôde viabilizar o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN).

De acordo com o Parecer CNE/CEB nº 9/2009:

O advento do FUNDEB possibilitou à União e aos entes federativos, por meio de um regime de colaboração, implementar políticas públicas no sentido de focar a garantia dos direitos almejados pelo art. 206, I e VII, c/c o art. 3º, III, da Carta Magna,

bem como de estabelecer o piso do magistério com vistas a valorizar a maior parte dos profissionais da educação em exercício nas unidades escolares (CNE, 2009, p. 30).

O referido Parecer ainda destaca que a correta organização da carreira do Magistério:

[...] transcende os interesses específicos da categoria; significa, na verdade, condição *sine qua non* para a oferta de um ensino de qualidade nas escolas brasileiras (CNE, 2009, p.6).

Antes de analisarmos a questão da implementação do Piso salarial Profissional Nacional, uma conquista histórica da categoria, é importante destacar que o Brasil sempre foi reconhecido como um dos países onde a categoria docente recebe rendimentos mais baixos, como se pode notar na tabela 6, onde estão apresentados os resultados do Relatório produzido, em 2007 – primeiro ano de governo da última gestão de Roberto Requião aqui analisada – pela Comissão Especial da CNE/CEB⁵⁵ e que inclui dados divulgados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e apresentados em Paris, durante as comemorações do Dia Internacional do Professor⁵⁶, realizadas em 38 países, entre eles, o Brasil.

TABELA 6: REMUNERAÇÕES MENSAS DE PROFESSORES NO INÍCIO E NO TOPO DA CARREIRA DO MAGISTÉRIO NO ENSINO MÉDIO (US\$) EM DIVERSOS PAÍSES SELECIONADOS – 2007⁵⁷.

País	Remuneração inicial/ano	Remuneração no topo/ano
Alemanha	2.962,16	4.120,41
Coréia do Sul	1.967,75	5.177,91
Estados Unidos	2.117,08	3.699,50
Espanha	2.421,50	3.591,66
Finlândia	1.753,91	2.610,41
França	1.826,50	3.461,41
Inglaterra	1.666,58	2.795,00

⁵⁵ Instituída para estudar medidas que visem a superar o déficit docente no Ensino Médio.

⁵⁶ O Dia Mundial do Professor celebra-se em 5 de Outubro desde que a UNESCO resolveu associar esta comemoração à mesma data em que, em 1966, uma conferência intergovernamental, organizada conjuntamente pela UNESCO e pela OIT (Organização Internacional do Trabalho), aprovou uma “Recomendação” respeitante ao estatuto dos professores.

⁵⁷ A tabela original, apresentada pela Comissão Especial da CNE/CEB (2007) apresentava as remunerações anuais, no entanto para uma melhor comparação com os dados apresentados no presente trabalho optou-se por trabalhar com valores mensais, deixando a tabela original em anexo ao presente trabalho (anexo 1).

Portugal	1.562,58	4.171,75
Argentina	1.315,75	2.229,91
Chile	1.220,33	1.633,08
Malásia	1.131,25	2.485,16
Brasil	1.049,83	1.546,33

FONTE: Relatório produzido pela Comissão Especial instituída para estudar medidas que visem a superar o déficit docente no Ensino Médio (CNE/CEB). 2007. (adaptado pelo autor).

Um dos principais objetivos na implementação do Piso Salarial Profissional Nacional no Brasil, foi justamente procurar equacionar esses e outros problemas enfrentados pela categoria.

Como bem define o Parecer CNE/CEB nº 9/2009:

[...] compartilhamos da intenção de ver todos os professores comprometidos com uma só escola, deixando para trás o expediente a que foram condenados desde a Constituição de 1934, a saber, a possibilidade do “acúmulo de cargos”. Destinada a prover mestres para uma explosão de demanda de estudantes, este acúmulo propiciou a redução de remunerações e a sobrecarga de trabalho, que prejudicou a saúde dos educadores e a aprendizagem dos alunos. Esperamos que essas Diretrizes contribuam para a superação dessa esdrúxula norma constitucional, que permite até 80 horas de trabalho semanal do magistério e é considerada por tantos como direito, quando, na verdade, é opressão (CNE, 2009, p. 39).

Após quase um ano de tramitação no Congresso Nacional, o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os profissionais do magistério público da educação básica⁵⁸ se transformou em Lei no dia 16 julho de 2008 (Lei 11.738/08).

O valor do PSPN ficou fixado em R\$ 950,00 para os profissionais do magistério público da educação básica com formação em nível médio na modalidade Normal, com carga semanal de 40 horas de trabalho semanal⁵⁹.

Um dos pontos mais polêmicos em relação ao PSPN do magistério dizia respeito à jornada de trabalho. De acordo com o § 4º da Lei 11.738/08: “Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos”.

⁵⁸A Lei 11.738/08 que instituía o PSPN, inicialmente, não contemplava os demais trabalhadores em educação. Essa demanda foi incluída na EC 53, que ampliou o princípio da valorização aos “profissionais da educação escolar”. Assim, as garantias constitucionais antes restritas à categoria do magistério público – planos de carreira, piso salarial e ingresso exclusivo por concurso público de provas e títulos – agora dizem respeito a todos os profissionais da educação escolar pública. O parágrafo único remete à lei federal a regulamentação das categorias profissionais que atuam na educação e a definição dos valores de seus respectivos pisos salariais e planos de carreira.

⁵⁹ Em janeiro de 2015, o piso salarial do magistério foi reajustado em 13,01% e, conforme determina o artigo 5º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. O valor do piso para 2015 é de R\$ 1.917,78.

Ou seja, a Lei vincula o piso salarial profissional a uma jornada padrão, que não pode ultrapassar 40 horas semanais. Desta, no máximo 2/3 (dois terços) são previstas para atividades de interação com os estudantes e, no mínimo 1/3 (um terço) para atividades extra-classe, mostrando-se consonante com o inciso V do art. 67 da Lei nº 9.394/96.

A partir de dados da PNAD e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2006, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP emitiu uma Nota Técnica a respeito da evolução dos salários de professores da Educação Básica – rede pública, com o objetivo de estudar a evolução dos salários dos professores da rede pública ao longo dos últimos anos.

As tabelas 7 e 8 relatam os dados divulgados pelo MEC em 2009⁶⁰ e fazem um comparativo do salário médio de professores e demais ocupações durante o período de 2003 a 2008.

Foram analisados uma série de salários médios observados para não-professores e para professores da educação básica pública, sendo que – no estudo divulgado pelo MEC em 2007, estes foram separados ainda por dependência administrativa (estadual e municipal).

Para isso, foram utilizadas as informações do trabalho principal tanto na classificação de ocupação (professores da educação básica e não professores) e setor privado (federal, estadual e municipal), como nos dados de salário e jornada de trabalho.

Para uma melhor comparabilidade, os salários foram padronizados para uma jornada de 40 horas/semanais de trabalho.

Além disso, nas próximas tabelas, devido ao fato de trabalharmos com valores monetários que se encontram em datas e períodos diferentes do tempo, os mesmos foram corrigidos pelo autor de acordo com o IPC-Brasil (FGV)⁶¹, tomando como base o ano de 2015; estando os valores nominais como anexos do presente trabalho (anexos 2, 3, 4, 5, 6 e 7).

Na Tabela 7, foram considerados todos os ocupados com exceção dos que têm como trabalho principal a profissão de professor.

Com base na Pnad 2008, observa-se que entre os não-professores, o Piauí tinha o mais baixo salário médio, R\$499,37.

⁶⁰ Esse estudo não apresentava os dados desagregados em rede estadual e municipal, como o divulgado em 2007 e utilizado nas tabelas 10 e 11.

⁶¹ Índices de correção no período: 2001 = 2,4066882 / 2003 = 2,1086263 / 2004 = 1,8525047 / 2005 = 1,7625004 / 2006 = 1,7297730 / 2008 = 1,5572222 / 2012 = 1,2560387 / 2013 = 1,1893859 / 2014 = 1,1136679

TABELA 7: SALÁRIO MÉDIO* (EM R\$) DAS DEMAIS OCUPAÇÕES (EXCETO PROFESSORES) – POR REGIÃO.

UF	2003	2004	2005	2006	2008
Rondônia	1.256,74	967,01	1.059,26	1.369,98	1.277,06
Acre	1.239,87	994,80	928,84	1.084,57	1.370,37
Amazonas	1.151,31	1.000,35	1.113,90	1.261,00	1.363,46
Roraima	1.343,19	1.065,19	888,30	1.523,93	1.415,30
Pará	902,49	828,07	824,85	909,86	1.147,44
Amapá	1.431,76	1.133,73	1.404,71	1.281,76	1.484,42
Tocantins	860,32	876,23	803,70	1.060,35	1.213,12
Maranhão	592,52	616,88	514,65	780,13	860,58
Piauí	466,01	470,54	534,04	674,61	777,63
Ceará	622,04	616,88	678,56	714,40	888,24
Rio Grande do Norte	757,00	757,67	927,08	1.018,84	1.121,53
Paraíba	678,98	713,21	712,05	844,13	1.145,73
Pernambuco	702,17	826,22	787,84	856,24	1.024,76
Alagoas	719,04	616,88	747,30	852,78	1.012,66
Sergipe	826,58	802,13	808,99	934,08	1.254,59
Bahia	765,43	702,10	736,73	832,02	1.019,58
Minas Gerais	1.043,77	1.054,08	1.089,23	1.200,46	1.429,14
Espírito Santo	1.071,18	1.318,98	1.156,20	1.250,63	1.558,73
Rio de Janeiro	1.866,13	1.735,80	1.714,91	1.838,75	2.090,99
São Paulo	1.944,15	1.643,17	1.758,98	1.861,24	2.120,38
Paraná	1.269,39	1.354,18	1.365,94	1.473,77	1.800,68
Santa Catarina	1.480,26	1.285,64	1.418,81	1.676,15	1.793,75
Rio Grande do Sul	1.315,78	1.254,15	1.267,24	1.361,33	1.671,06
Mato Grosso do Sul	1.250,42	1.107,80	1.291,91	1.349,22	1.653,79
Mato Grosso	1.290,48	1.198,57	1.191,45	1.440,90	1.786,85

Goiás	1.166,07	1.159,67	1.277,81	1.314,63	1.558,73
Distrito Federal	2.699,04	2.619,44	2.922,23	3.006,35	3.649,74
BRASIL	1.284,15	1.191,16	1.242,56	1.359,60	1.591,57

Fonte: PNAD-IBGE / Tabulação: Inep/MEC

* NOTA: Renda do Trabalho Principal padronizado para 40 horas semanais.

Na Tabela 8 estão representados os salários médios dos professores da educação básica na rede pública de ensino. Os salários médios variam bastante entre as unidades da federação.

No ano 2008, se entre os não-professores, o Piauí pagava o mais baixo salário médio, R\$499,37; entre os professores da educação básica na rede pública, o Estado com o salário mais baixo é Pernambuco, com média de R\$1.089,75.

O Distrito Federal apresentava a maior média salarial nos dois grupos, sendo de R\$2.343,75 entre os não professores e de R\$3.728,68, entre os professores, muito acima da média nacional que foi de R\$1.022,06 e R\$1.694,55, respectivamente.

Se, em 2003, a média nacional era de R\$ 1.377,85, os dados demonstram que houve um crescimento de 53,6% na renda dos professores de 2003 a 2008.

TABELA 8: SALÁRIO MÉDIO*(EM R\$) - PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA - REDE PÚBLICA NÃO-FEDERAL

UF	2003	2004	2005	2006	2008
Rondônia	2.043,26	1.869,18	1.859,44	2.413,03	2.369,20
Acre	1.944,15	2.297,11	2.107,95	2.762,45	2.804,68
Amazonas	2.045,37	1.935,87	1.873,54	2.203,73	2.761,48
Roraima	2.787,60	2.869,53	3.112,58	3.096,29	3.025,89
Pará	1.832,40	1.557,96	1.584,49	1.809,34	2.448,70
Amapá	2.713,80	2.336,01	3.369,90	3.021,91	2.790,87
Tocantins	1.739,62	1.578,33	1.593,30	1.705,56	2.562,75
Maranhão	1.524,54	1.491,27	1.425,86	1.752,26	2.268,98
Piauí	1.119,68	1.285,64	1.399,43	1.743,61	1.909,54
Ceará	1.429,65	1.359,74	1.337,74	1.497,98	1.980,38
Rio Grande do Norte	1.615,21	1.300,46	1.408,24	1.760,91	2.129,00

Paraíba	1.492,91	1.307,87	1.434,68	1.567,17	1.826,59
Pernambuco	1.513,99	1.346,77	1.353,60	1.437,44	1.696,98
Alagoas	1.320,00	1.320,84	1.450,54	1.651,93	2.243,05
Sergipe	1.697,44	1.958,10	1.833,00	3.480,30	2.783,96
Bahia	1.404,35	1.324,54	1.418,81	1.655,39	1.963,11
Minas Gerais	2.047,48	1.832,13	1.975,76	1.935,62	2.493,63
Espírito Santo	1.773,35	2.076,66	1.792,46	1.847,40	2.421,04
Rio de Janeiro	3.293,67	2.891,76	2.855,25	3.646,36	3.463,09
São Paulo	2.648,43	2.308,22	2.731,88	3.056,51	3.188,32
Paraná	2.127,60	2.556,46	2.159,06	2.565,25	2.821,97
Santa Catarina	1.920,96	1.828,42	2.099,14	2.203,73	2.360,56
Rio Grande do Sul	2.340,58	2.091,48	2.174,93	2.447,63	2.865,18
Mato Grosso do Sul	1.914,63	3.886,55	2.201,36	2.608,50	3.039,71
Mato Grosso	1.971,57	2.041,46	2.100,90	2.406,11	2.457,34
Goiás	1.526,65	1.804,34	1.984,58	2.015,19	2.357,12
Distrito Federal	3.677,44	3.760,58	4.110,15	5.831,06	5.806,38
BRASIL	2.074,89	1.978,48	2.040,98	2.368,06	2.638,79

Fonte: PNAD-IBGE / Tabulação: Inep/MEC

* NOTA: Renda do Trabalho Principal padronizado para 40 horas semanais

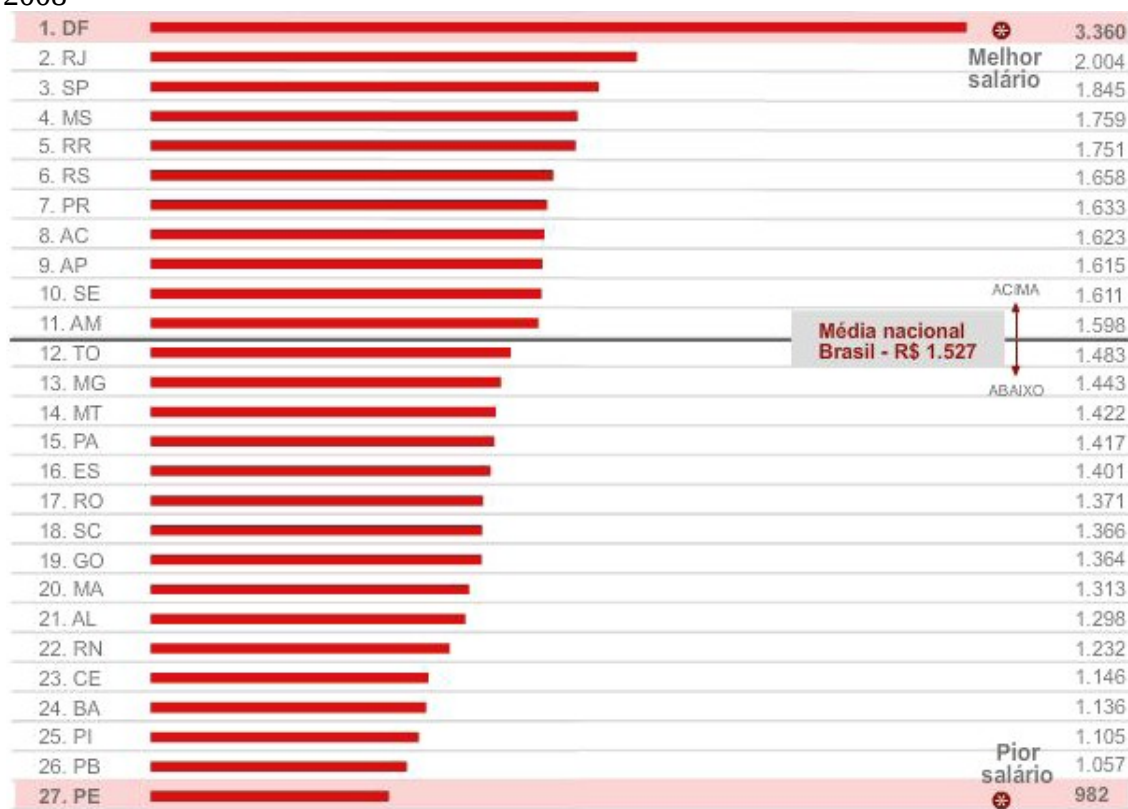
Como demonstra o gráfico 10, 16 estados receberam salário inferior à média nacional em 2008, que foi de R\$ 1.527 mensais (valores nominais).

Os números se referem a 2008 e estão em um levantamento elaborado pelo MEC sobre a folha de pagamento média de professores das redes públicas municipais e estaduais nos 26 estados e no Distrito Federal.

Conforme aponta o relatório do MEC (2008), em 2003, a média nacional era de R\$ 994,00 (valor nominal), o que revela um crescimento de R\$ 53,6% na renda dos professores nos últimos cinco anos.

Em relação a 2003, quando 19 estados remuneravam seus professores com valores inferiores à média nacional, houve uma pequena melhora dos salários.

GRÁFICO 10: RANKING DOS SALÁRIOS (EM R\$) EM TODO O PAÍS NO ANO DE 2008



FONTE: MEC (2008).

Segundo os dados apresentados, percebe-se que no período analisado os professores tiveram um ganho real maior que o conjunto dos não-professores, com decréscimo apenas nos anos 2005 e 2006.

A tabela 9 demonstra as taxas de Inflação e de crescimento dos Salários Médios no período analisado.

TABELA 9: TAXA DE INFLAÇÃO E CRESCIMENTO DOS SALÁRIOS MÉDIOS ENTRE 2003 E 2008

Crescimento	set/2004 - set/2003	set/2005 - set/2004	set/2006 - set/2005	set/2007 - set/2006	set/2008 - set/2007	set/2008 - set/2003	Ganho Real
IPCA	6.70	6.04	3.70	4.15	6.20	29.83	-
Salário professores	7.94	34.17	-13.52	14.34	7.28	53.72	18.40

Salário não-professores	5.64	10.79	11.41	11.17	4.34	51.24	16.49
-------------------------	------	-------	-------	-------	------	-------	-------

Fonte: PNAD-IBGE / Tabulação: Inep/MEC

* NOTA: Renda do Trabalho Principal padronizado para 40 horas semanais.

No entanto, se o período analisado comprova que os professores, em termos salariais, tiveram um ganho real maior que o conjunto dos não-professores, a situação é diferente ao compararmos com profissionais com o mesmo nível de formação, conforme demonstra a comparação feita na tabela 10.

TABELA 10: SALÁRIOS MENSALIS PARA ALGUMAS PROFISSÕES, SEGUNDO A PNAD DE 2001 E 2006

Profissão	Salário (R\$)	
	2001	2006
Juiz	20.025,33	22.137,63
Delegado	6.379,22	10.113,98
Médico	7.155,28	8.306,37
Economista	5.426,26	6.149,34
Professor Universitário	2.162,89	5.322,51
Advogado	6.008,92	4.943,69
Policia Civil	3.635,64	2.741,69
Professor de Nível Médio	2.084,75	2.404,38
Professor de 5ª a 8ª Série	1.419,83	1.881,99
Professor de 1ª a 4ª Série	1.111,10	1.295,60
Professor da Educação Infantil	1.017,50	1.143,38

FONTE: PNAD de 2001 e 2006.

Assim, de acordo com o parecer nº 9 da CNE/CEB:

Certamente, o maior desafio rumo à qualidade será promover a valorização da carreira do magistério. Tomando ainda como exemplo a Finlândia, lá os 20% dos alunos mais bem preparados do Ensino Médio são levados à carreira do magistério, num processo de forte concorrência pública. Esses alunos são acompanhados ao longo de todo o curso universitário e nos primeiros anos pós-universidade. Para atraí-los, o governo oferece um salário de partida muito bom, bem acima da média nacional para outros profissionais. No Brasil, a situação é exatamente a inversa da Finlândia. Em geral, quem vai para a carreira do magistério são os alunos menos preparados, identificados nas baixas notas obtidas nos exames Vestibulares dos Cursos de Licenciaturas, como resposta aos baixos salários oferecidos ao profissional do magistério [...] (CNE/CEB, 2009, p. 13).

O relatório, intitulado “Professores do Brasil: Impasses e desafios”, encomendado pela Unesco às Gatti e Barreto, da Fundação Carlos Chagas, revela, ainda, a heterogeneidade das políticas salariais dos professores no País e as inúmeras variáveis que devem ser levadas em conta para compreender a situação de remuneração dos mesmos.

O relatório de 2009 ressalta que é preciso diferenciar todas as etapas da Educação Básica; uma vez que professores que lecionam na educação infantil e Fundamental têm salários menores do que os que lecionam no Ensino Médio.

E, conforme demonstram os dados da tabela 11, os anos de estudo pesam positivamente nos vencimentos dos professores, o que indica uma coerência com os planos de carreira.

No Ensino Fundamental, docentes com até oito anos de escolaridade, ou seja, os professores que têm apenas o Ensino Médio completo, ganham no Sudeste R\$ 429,00 em média.

Já a média de profissionais que estudaram de 12 a 14 anos é de R\$ 690,00, valor que sobe para R\$ 1.151,00 para profissionais com até 17 anos de escolaridade.

Em relação às medianas, o relatório aponta que:

o cálculo das medianas permite entender a situação salarial da maioria dos docentes em cada região. A mediana é o ponto em que 50% do total dos entrevistados se situa abaixo de um determinado valor. Por exemplo, a média salarial, segundo a PNAD 2006, de um professor do Ensino Fundamental na Região Norte é de 870 reais, enquanto a mediana é de 750 reais. Isso significa que 50% dos professores dessa região ganham menos que 750 reais. Um profissional na mesma situação na Região Sul tem como média de rendimento 1.018 reais e uma mediana de 850 reais (GATTI; BARRETO, 2009, p.242).

E, de acordo com relatório produzido pela CNTE (2009), com foco no pagamento recebido por professores em início de carreira, “a avaliação das medianas permite constatar que a grande maioria dos professores da Educação Básica ganhava abaixo das médias”.

TABELA 11: ESTATÍSTICAS DO RENDIMENTO MENSAL DE PROFESSORES, SEGUNDO O NÍVEL DE ENSINO NO QUAL O PROFESSOR EXERCE A ATIVIDADE, A REGIÃO E A ESCOLARIDADE (EM REAIS)

Nível de ensino	Região	Escolaridade (anos de estudo)							
		Até 8 anos		9 a 11 anos		12 a 14 anos		15 a 17 anos	
		Média	Mediana	Média	Mediana	Média	Mediana	Média	Mediana
Infantil	Norte					814,72	640,02	1.485,88	1.383,82
	Nordeste					603,69	605,42	1.003,27	951,38
	Sudeste	605,42	605,42	1.297,33	1.383,82	1.082,84	864,89	1.843,94	1.383,82
	Sul			112,44	112,44	787,05	691,91	1.342,30	1.210,84
	Centro-Oeste					880,45	778,40	2.153,57	1.418,41
Fundamental	Norte	574,28	605,42	645,21	605,42	1.181,43	985,97	1.897,56	1.729,77
	Nordeste	467,04	605,42	470,50	518,93	825,10	626,18	1.364,79	1.107,05
	Sudeste	742,07	605,42	861,43	311,36	1.193,54	1.037,86	1.990,97	1.729,77
	Sul	778,40	778,40	562,18	605,42	1.148,57	951,38	1.961,56	1.729,77
	Centro-Oeste			1.113,97	1.113,97	1.290,41	1.037,86	2.357,68	1.902,75
Médio	Norte					2.093,03	1.487,60	2.483,95	2.421,68
	Nordeste					2.234,87	1.902,75	2.016,92	1.729,77
	Sudeste					2.048,05	1.124,35	2.625,80	2.248,70
	Sul					1.529,12	1.677,88	2.167,41	1.902,75
	Centro-Oeste					1.861,24	1.383,82	2.720,93	2.248,70

FONTE: Pnad/IBGE, 2006 (adaptado pelo autor).

Já a tabela 12, elaborada com base em dados divulgados pelo MEC em 2007, demonstra os salários das redes estaduais nos anos de 2003 a 2006, apresentando, respectivamente, suas série de salários.

TABELA 12: SALÁRIO MÉDIO* (EM R\$) - PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA - REDE ESTADUAL

UF	2003	2004	2005	2006
Rondônia	2.294,19	2.078,51	2.344,13	3.222,57
Acre	1.901,98	2.504,59	2.324,74	3.158,57
Amazonas	2.359,55	2.169,28	2.301,83	2.522,01
Roraima	2.810,80	3.101,09	3.412,20	3.210,46
Pará	2.273,10	2.085,92	2.021,59	2.535,85
Amapá	3.019,55	2.763,94	3.678,34	3.303,87
Tocantins	1.944,15	1.837,68	1.965,19	2.065,35
Maranhão	2.498,72	2.326,75	2.377,61	2.705,36
Piauí	1.258,85	1.598,71	1.727,25	2.132,81
Ceará	2.053,80	2.323,04	2.257,76	2.072,27
Rio Grande do Norte	1.958,91	1.385,67	1.653,23	2.784,93
Paraíba	1.532,97	1.380,12	1.332,45	1.781,67
Pernambuco	1.952,59	1.632,06	1.471,69	1.740,15
Alagoas	1.710,10	1.426,43	1.565,10	1.830,10
Sergipe	2.102,30	2.276,73	2.009,25	4.573,52
Bahia	1.864,03	1.687,63	1.908,79	2.248,70
Minas Gerais	2.357,44	1.995,15	2.049,79	2.093,03
Espírito Santo	1.697,44	2.469,39	2.074,46	1.847,40
Rio de Janeiro	3.519,30	3.186,31	3.301,16	3.895,45
São Paulo	2.696,93	2.271,17	2.828,81	3.182,78
Paraná	2.496,61	3.467,89	2.680,76	3.443,98
Santa Catarina	2.003,19	1.919,19	2.312,40	2.364,60
Rio Grande do Sul	2.456,55	1.945,13	2.123,81	2.345,57
Mato Grosso do Sul	2.077,00	7.291,46	2.458,69	2.995,97
Mato Grosso	2.330,03	2.408,26	2.204,89	2.992,51

Goiás	1.467,60	1.885,85	2.196,08	2.452,82
Distrito Federal	-----	-----	-----	-----
BRASIL	2.386,96	2.324,89	2.426,96	2.848,94

FONTE: PNAD-IBGE / Tabulação: Inep/MEC

* NOTA: Renda do Trabalho Principal padronizado para 40 horas semanais.

O relatório da CNTE (2009) destaca, ainda, que a questão da composição salarial também deve ser levada em conta, uma vez que há diferença entre salário e remuneração, sendo que muitos estados completam os pagamentos com abonos e gratificações.

O salário é a contraprestação que o funcionário recebe ao final do mês pelos serviços prestados ao empregador. Compreende o próprio salário-base, que pode ser o piso (vencimento inicial) da categoria, se estiver em início de carreira, ou salário maior conforme o tempo de serviço, nível de formação, entre outros fatores que podem influenciar positivamente no montante.

Já a remuneração corresponde à soma de tudo aquilo que o trabalhador recebe ao final do mês, isto é, é o salário acrescido dos demais ganhos do trabalhador, como horas extras, adicional noturno, adicional de periculosidade, insalubridade, 13º salário, férias remuneradas, abono e rendimentos do PIS/PASEP⁶².

No caso específico do piso nacional do magistério, a Lei nº 11.738 fala que o vencimento inicial da categoria será atualizado todos os anos para, gradualmente, equiparar o salário dos professores das escolas públicas às demais categorias com nível de formação equivalente.

Ou seja: o piso não deve ser confundido com remuneração e a conta do valor mínimo não pode incluir adicionais pagos ao docente como gratificações. De acordo com a CNTE, os estados, ao fazerem isso, desvalorizam a carreira, uma vez que, em caso de aumento salarial, a promoção incide apenas sobre o vencimento.

E, de acordo com o relatório “Professores do Brasil: Impasses e desafios”, a complexidade e a heterogeneidade da situação salarial dos professores devem-se, entre outros fatores, à organização descentralizada no que diz respeito a políticas de remuneração no País, uma vez que “há no país, 5.561 municípios, 26 estados e um Distrito Federal, cada qual com seus sistemas de ensino e regulamentações próprios” (GATTI e BARRETO, 2009, p. 237).

Apesar disso, as autoras não são favoráveis a uma centralização das atribuições da

⁶²PIS: Programa de Integração Social/PASEP: Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

educação e defendem a ideia de que o Estado deveria exercer seu papel de regulador e complementar; uma vez que, segundo as autoras, “é impossível falar em uma política única para a educação em um país tão diverso como o Brasil” (GATTI e BARRETO, 2009, 237).

As autoras destacam, ainda, que em alguns países com melhores condições de remuneração para professores, como Argentina e Estados Unidos, as políticas salariais também são descentralizadas.

Em relação aos dados apresentados na Nota Técnica sobre a Evolução dos Salários de Professores da Educação Básica – rede pública Inep/MEC, a Comissão de Finanças e Tributação – de autoria do Senado Federal, e que tinha como relator o Deputado Manoel Junior – concluiu-se que, em 2009, em todos os Estados brasileiros, a média salarial na rede estadual do ensino básico supera os R\$ 950,00 mensais.

Somente em quatro Estados brasileiros (Alagoas, Espírito Santo, Paraíba e Pernambuco), essa média supera em menos de 20% o piso proposto.

Nesse sentido, entendeu que os Estados não teriam problemas para cumprir o piso ora proposto, razão pela qual não haveria necessidade de complementação de seus orçamentos por parte da União. E, ainda:

No que toca à rede municipal, a média salarial é inferior ao piso em onze Estados brasileiros (Alagoas, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Tocantins). Somente em oito Estados (Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e Sergipe), a média salarial da rede municipal de educação básica supera em 20% o piso salarial ora examinado. À primeira vista, portanto, seria plausível a hipótese de que a complementação dos orçamentos municipais representaria significativo impacto orçamentário e financeiro para a União. No entanto, deve-se atentar para a exata redação do dispositivo que trata da complementação, que reproduzimos a seguir: “Art. 4.º A União deverá complementar, na forma de regulamento, a integralização (...), nos casos em que o ente federativo, a partir da consideração da totalidade dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado.”
[...] Uma vez que quase todas as Municipalidades brasileiras têm mantido essa proporção pouco acima de 60%, infere-se que há espaço suficiente, “a partir da consideração da totalidade dos recursos constitucionalmente vinculados à educação”, para que os orçamentos municipais se ajustem à nova realidade antes de se tornar necessário, nos termos da proposta em comento e de regulamento a ser expedido pelo Poder Executivo, recorrer a recursos federais para a integralização do piso salarial (BRASIL, 2008, s.p.)

A Lei nº 11.738, de 16/07/08, que regulamenta o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica determina, ainda, que o piso salarial

nacional deve servir de referência para o vencimento inicial da carreira de todos os entes federados, podendo ser agregadas sobre ele outras vantagens (na forma de gratificações).

No entanto, caso ele sirva de referência para os subsídios (nos locais em que se aplica essa forma de “remuneração”), então não poderá ser agregada nenhuma outra gratificação. As vantagens teriam de ser diluídas nas tabelas salariais, que dispõem sobre os diferentes níveis da carreira, pagos na forma de subsídio.

Desde que entrou em vigor, a lei estipulou que os reajustes anuais dos vencimentos obedeceriam a uma fórmula que leva em conta os recursos do FUNDEB.

O cálculo vincula o aumento ao percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno, referente aos anos iniciais do Ensino Fundamental urbano.

Mas, conforme dados mais recentes, e passados mais de sete anos da implementação do Piso Salarial do Magistério, percebe-se que muitos estados ainda não cumprem integralmente a lei, o que inclui a hora-atividade, que deve representar no mínimo 1/3 da jornada de trabalho do professor, como demonstrado na tabela 13, que apresenta a média da remuneração (em R\$) de professores das redes estaduais, conforme tabelas divulgadas pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

TABELA 13: REMUNERAÇÃO E JORNADA DE TRABALHO DAS CARREIRAS DO MAGISTÉRIO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (REDES ESTADUAIS) 2012 – 2014

UF	2012	H.A	C.H	2013	H.A	C.H	2014	H.A	C.H
Rondônia	2.408,52	33%	40	2.597,62	33%	40	2.555,87	33%	40
Acre	2.497,00	33%	30	2.390,67	33%	30	2.238,47	33%	30
Amazonas	3.246,55	-----	40	3.199,47	-----	40	3.302,78	-----	40
Roraima	3.177,38	25%	25	3.285,63	33%	25	2.547,59	33%	25
Pará	-----	-----	40	-----	20%	40	3.943,50	25%	40
Amapá	3.419,49	33%	40	3.497,06	33%	40	3.507,91	40%	40
Tocantins	3.845,99	20%	40	3.930,10	33%	40	3.963,90	40%	40
Maranhão	2.375,96	20%	20	2.328,84	20%	20	2.456,47	30%	20
Piauí	2.107,82	30%	40	1.995,97	30%	40	2.596,35	33%	40
Ceará	2.111,54	20%	40	2.907,95	33%	40	2.835,49	33%	40
Rio Grande do Norte	1.914,10	20%	30	1.948,46	20%	30	1.984,38	33%	30
Paraíba	1.538,07	33%	30	1.997,07	33%	30	2.063,21	33%	30
Pernambuco	1.914,87	30%	40	-----	33%	40	1.985,66	33%	40
Alagoas	2.728,24	25%	40	2.583,47	25%	40	2.503,68	-----	40

Sergipe	2.922,20	37%	40	2.767,13	37%	40	2.797,48	37%	40
Bahia	2.453,75	30%	40	2.764,55	30%	40	2.588,55	30%	40
Minas Gerais	1.657,97	25%	24	1.648,49	30%	24	1.620,72	33%	24
Espírito Santo	1.285,33	33%	25	1.217,12	33%	25	2.112,76	33%	25
Rio de Janeiro	-----	-----	-----	-----	-----	-----	1.203,87	25%	16
São Paulo	2.498,03	20%	40	2.483,76	17%	40	2.514,47	17%	40
Paraná	2.307,62	20%	40	2.647,00	25%	40	2.754,35	30%	40
Santa Catarina	2.504,54	20%	40	2.636,87	20%	40	2.472,34	20%	40
Rio Grande do Sul	967,98	20%	20	1.074,90	20%	20	1.071,88	20%	20
Mato Grosso do Sul	3.788,84	25%	40	3.875,13	25%	40	3.936,06	33%	40
Mato Grosso	2.471,88	33%	30	2.592,18	33%	30	2.905,47	33%	30
Goiás	2.532,21	33%	40	2.613,64	33%	40	2.642,37	33%	40
Distrito Federal	4.971,45	37%	40	5.026,90	37%	40	5.350,85	37%	40

FONTE: CNTE (adaptado pelo autor).

De acordo com os dados apresentados, em 2012, eram 13 as unidades da Federação que não pagavam o piso anunciado pelo MEC – de R\$ 1.451,00 – sendo que 16 estados ainda não cumpriam a jornada extraclasse de um terço da carga horária definida na legislação, a chamada hora-atividade.

Em 2013⁶³, a Lei Nacional do Piso do Magistério ainda não era respeitada por 8 estados brasileiros, outros 14 estados não cumpriam integralmente a lei, o que incluía a hora-atividade, de, no mínimo 1/3 da jornada de trabalho do professor.

Apenas Acre, Ceará, Distrito Federal, Pernambuco e Tocantins cumprem a lei na totalidade. Já em 2014, 7 estados não cumpriam a lei e outros 14 estados não a cumpriam integralmente.

⁶³Em 2013, em razão do descumprimento da Lei do Piso em muitos estados, a CNTE realizou uma greve nacional de três dias, entre 23 e 25 de abril, para pressionar os gestores a respeitar a lei e também reivindicando outras questões fundamentais para a educação brasileira, como a aprovação do Plano Nacional de Educação, aprovação da Lei de Responsabilidade Educacional, criação do Sistema Nacional de Educação, 100% dos royalties do petróleo para educação, definição de diretrizes de carreira para os profissionais da educação e a regulamentação do artigo 206 inciso 8o da Constituição (ampliação do piso salarial para todos os profissionais da educação), regulamentação da convenção no 151, da OIT, que trata da Negociação Coletiva no Serviço Público. Em todos os estados foram realizados atos estaduais e municipais nas assembleias legislativas e sedes de governo. No dia 24 de abril a CNTE também realizou um ato na Câmara dos Deputados com a presença de representantes de todos os sindicatos filiados, reunindo-se com os presidentes da Câmara e do Senado Federal.

De acordo com números do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), desde 2010, por conta dos critérios de reajuste, o piso já subiu 78%, contra uma inflação média medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) de 31%.

E, de acordo com a tabela 14, quando comparamos o PSPN com o salário mínimo, de 2008 a 2014, se tomarmos como referência o salário mínimo nacional, os professores da educação básica, desde 2012, em termos de valores e de variação acumulada, encontram-se em situação privilegiada em relação aos trabalhadores que ganham 1 (um) salário mínimo.

TABELA 14: EVOLUÇÃO DOS VALORES DO SALÁRIO MÍNIMO E DO PSPN DE 2008 A 2014

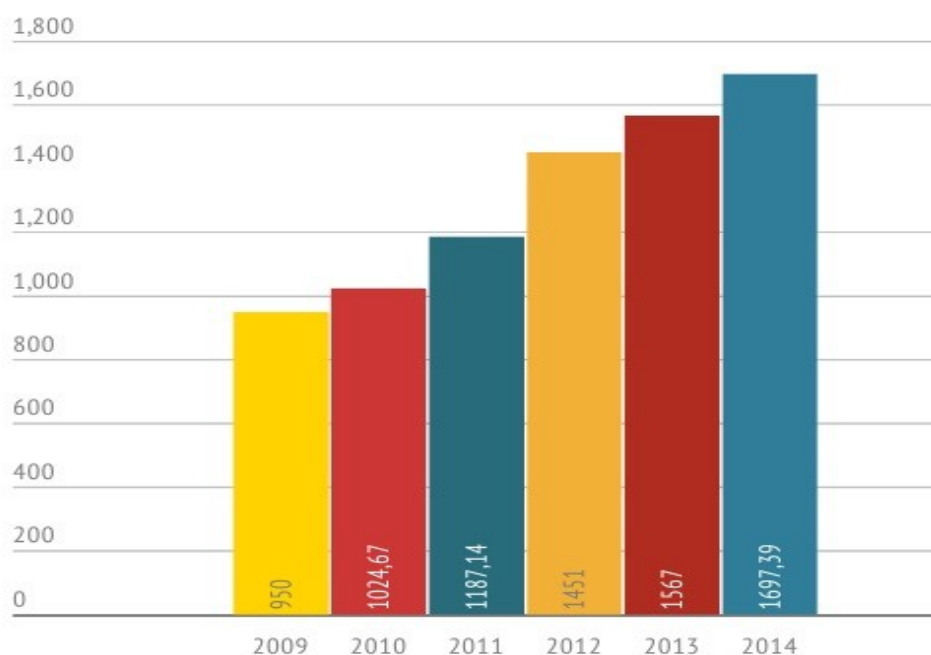
Indicador de remuneração	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Salário mínimo	415,00	465,00	510,00	545,00	622,00	678,00	724,00
Variação acumulada		12%	23%	31%	50%	63%	74%
PSPN	950,00	950,00	1.024	1.187	1.450	1.567	1.697
Variação acumulada		0%	8%	25%	53%	65%	79%

FONTE: Elaborada com base nas informações do site do MEC [<http://portal.mec.gov.br/index.php>] e do Dieese [<http://www.dieese.org.br/>].

Importante ressaltar também que, nesse mesmo período, os repasses do FUNDEB subiram 39%. Como demonstrado no gráfico 11, o maior reajuste salarial até o momento foi 22,22%, em 2012.

Com o reajuste de 2014, o vencimento inicial dos professores passou de R\$1.567,00 para R\$ 1.697,39.

GRÁFICO 11: EVOLUÇÃO DO PISO SALARIAL NACIONAL DO MAGISTÉRIO (EM R\$) - 2009 – 2014



FONTE: Ministério da Educação – MEC

A expectativa do MEC é de que até 2020, sexto ano da vigência da lei do Plano Nacional de Educação – PNE, os salários dos professores da Educação Básica pública estejam equiparados aos salários dos outros profissionais com escolaridade equivalente.

Em relação ao Paraná, considerando os dados até aqui apresentados, quando levamos em conta que, em 2008, o salário foi de R\$ 1.545,15 e de R\$1.560,86 em 2010 e, respectivamente, de R\$ 2.225,52 e R\$ 2.473,22 em 2013 e 2014 percebemos que a situação salarial dos professores efetivos do Paraná acompanha a tendência observada em nível nacional, ou seja, apesar do decréscimo observado nos anos 2005 e 2006, os professores tiveram um ganho real maior que o conjunto dos não-professores.

Em relação ao FUNDEB, é importante destacar que o Paraná, em todo o período analisado (2007 – 2014), cumpriu a meta mínima dos recursos a serem gastos com valorização dos profissionais do magistério, mínimo de 60% dos recursos do fundo, sendo que, no ano de 2014, alcançou o patamar de 78,86%. No entanto, é igualmente importante destacar – como será analisado nos próximos capítulos – que a rede estadual de ensino do Estado do Paraná tem, cada vez mais, perdido recursos para o fundo.

Assim, em face dos resultados apresentados, o que se verificou foi que, tanto o governo Requião quanto o governo Richa podem ter encontrado outra solução para lidar com o problema da diminuição de recursos e a necessidade de contratar professores, ou seja, a contratação de professores temporários.

Os professores temporários, como analisado, são aqueles contratados pela Administração Pública, por tempo determinado, para o atendimento das necessidades de excepcional interesse público mas que, no entanto, têm apenas as obrigações dessa situação mas não os mesmos direitos que com ela estão historicamente associados, o que caracterizaria, nos termos de Casaca (2005), um tipo de precarização do trabalho de ordem objetiva.

A inexistência de vínculo empregatício com o Estado, fenômeno que faz parte de um grande contexto de precariedade laboral com crescente desvalorização generalizada do trabalho que assegure a continuidade do trabalho, faz com que estes trabalhadores se encontrem numa situação de constante insegurança causada pela incerteza da utilização ou não da sua mão-de-obra por parte do Estado, características associadas a um tipo de precarização do trabalho que Casaca (2005), define como precarização subjetiva. O efeito conjugado de ambos os tipos de precariedade será analisado no capítulo 4.

Além disso, do ponto de vista salarial, como já analisado no tópico “Políticas Públicas de Educação e Trabalho Docente no Brasil”, podemos concluir que os professores da educação básica no Brasil dependem de um bom contrato de trabalho. De acordo com SOUZA, GOUVEIA e DAMASO (2009):

Ainda que a absoluta maioria deles em 1997 (69,5%) e 2007 (71,6%) seja enquadrada em estatutos próprios do magistério, que, conforme prescreve a lei (LDB, Lei 9.394/96), é o mecanismo para a garantia de direitos e da valorização do magistério, temos um contingente grande de docentes com contratos precários/temporários (mais de 18%). O fato é que quase 3 de cada 10 docentes da educação básica pública no Brasil ainda não eram, em 2007, funcionários regidos por normas, direitos e deveres estabelecidos em estatutos próprios ou de servidores públicos (SOUZA, GOUVEIA, DAMASO , 2009, p.58).

E, ainda de acordo com os autores:

[...] o regime de contratação faz diferença mesmo em relação aos direitos, essencialmente salário. Senão vejamos: os docentes regidos por estatuto do magistério/servidor público recebiam em 2007, em média, 4,2 SM. Este valor é menor do que o que ganhavam em 1997 (0,3 SM a menos), mas continua sendo a melhor remuneração dentre os professores das redes públicas. E, comparativamente aos estatutários, em 2007 os CLTistas recebiam 23,5% a menos, os com contrato temporário 55,5% a menos [...] (SOUZA, GOUVEIA, DAMASO , 2009, p.58).

A relação entre jornada, hora-atividade, piso salarial e qualidade do ensino, que – como tentamos demonstrar – se diferenciam nos diferentes estados e municípios, revelam, como analisa PINTO (2007), a diversidade de realização da política pública no país e explicitam a necessidade de aprofundamento dos estudos que captem as condições reais de trabalho e de remuneração dos professores de forma a subsidiar definições nacionais mais precisas, tendo em vista os seus impactos nas condições de qualidade do ensino.

Os próximos capítulos analisam as políticas públicas de educação no Paraná, adotadas nos governos Roberto Requião (2003 – 2007) e Beto Richa (2011 – 2014), tomando os professores temporários como variável de análise. Como demonstram os dados apresentados, apesar das diferenças marcantes que caracterizaram os dois governos em questão, percebe-se que algumas características (em maior ou menor grau), independente da gestão pública posta em prática, ainda são recorrentes – como a flexibilização das formas de vinculação de recursos humanos no quadro docente do estado – o que evidencia a necessidade de uma análise comparativa de um aspecto das políticas públicas postas em prática por estes governos com perfis divergentes.

3. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NOS GOVERNOS REQUIÃO E RICHÁ

O objetivo deste capítulo é analisar as políticas públicas de educação nas gestões dos governadores Roberto Requião (PMDB) e Carlos Alberto Richa (PSDB). Trata-se, como veremos, de governos que definiram diferentes estratégias políticas, orientadas por distintas concepções de Estado, sociedade e educação, que resultaram no estabelecimento de políticas públicas também diferenciadas. De acordo com Santos (2004), “a análise de políticas de governo não consiste em nada mais do que um rótulo novo para o vetusto exercício de investigação e formulação de teorias sociais”. E, ainda:

[...] a análise contemporânea de políticas públicas trata, precisamente, da temática clássica das teorias sociais – a distribuição e redistribuição do poder, o papel do conflito, os processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais, somente com a diferença de atentar, com maior cuidado, para a necessidade de demonstrar, ao contrário de presumir ou imputar, a plausibilidade de suas hipóteses. As relações de poder e conflito, os ganhos e perdas sociais, a estabilidade ou instabilidade de ordem social não se dão, nem se resolvem nunca, no círculo rarefeito dos elegantes sistemas conceituais, mas na efetiva disputa em torno de políticas específicas. Do mesmo modo, um moderado entendimento de como se constitui a “objetividade” de uma política requer a captação dos processos, rotineiros alguns, inovadores outros, que a produzem e garantem temporariamente (SANTOS, 1998, p. 4).

Como bem destaca Arretche (1995), “o processo de formulação e sustentação política de uma determinada inovação política ocorre no interior de um contexto institucional”. Assim, com o objetivo de compreender o contexto político-institucional do período a ser analisado na presente pesquisa⁶⁴ – ou seja, os últimos quatro anos do mandato do governador Roberto Requião (2007 – 2010), assim como os quatro primeiros anos do mandato do governador Beto Richa (2011 – 2014) – este capítulo buscará analisar os procedimentos políticos adotados pelos dois governos no período citado, uma vez que, de acordo com a referida autora:

[...] a natureza e a forma das instituições estatais e partidárias, tal como existentes no momento históricos sob análise, estabelecem os limites e as possibilidades para a ação política dos atores interessados na aprovação e implementação de uma determinada proposta de inovação institucional. Esta combinação de elementos tem resultados decisivos sobre a natureza das políticas, ou, dito de outro modo, sobre os resultados das decisões políticas (ARRETCHÉ, 1995, p. 59).

⁶⁴Como já mencionado no capítulo I, referente aos procedimentos metodológicos da presente tese, o recorte temporal da pesquisa, que engloba o último mandato do governador Requião (2007-2010), assim como o primeiro mandato do governador Beto Richa (2011 – 2014), visa compreender os impactos dessa transição de governo para as políticas públicas de educação e, mais especificamente, para os servidores dessa área, em termos de condições de trabalho – via vínculo trabalhista.

Através da constatação do não cumprimento das “promessas” feitas pelo modelo neoliberal e de suas inadequações, o grupo político a ele associado (tanto em nível nacional, representado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, do PSDB, quanto em nível estadual, representado pelo governador Jaime Lerner, do PFL⁶⁵) perde o apoio majoritário, abrindo espaço para a eleição de governos com uma concepção diferente do papel do Estado e para a adoção de políticas também diferenciadas. É nesse contexto que Roberto Requião assume novamente o poder em 2003, adotando medidas como a revalorização do servidor público, através da implementação de Planos de Cargos e Salários, ajustes salariais, etc., medidas que contaram com grande apoio dos grupos interessados em sua implementação, como inúmeros sindicatos de servidores públicos.

Se o fracasso do modelo neoliberal influenciou, em 2003, a vitória do candidato que se apresentava contrário a ele (Roberto Requião), o sucesso das políticas sociais, adotadas desde então, também teve grande influência no pleito de 2010, que consagrou vitorioso o candidato Beto Richa. Paradoxalmente, como estas políticas têm limites na sua execução, tais entraves⁶⁶ tiveram influência na derrota do candidato apoiado por Requião e na vitória de seu opositor, Beto Richa, cujas promessas de campanha que o levaram a vitória incluíam não só a continuidade mas também a ampliação dessas políticas (incluindo as “assistencialistas”) de Requião e Lula. De acordo com Skocpol (1992), “assim como a política (politics) cria as políticas (policies), as políticas também recriam a política” (SKOCPOL, 1992, p. 58).

Cabe aqui uma importante contribuição da análise de redes sociais, segundo a qual, de acordo com Marques (2006):

A análise de redes avança a partir desse ponto ao considerar os atores, mas ao inseri-los nas estruturas relacionais de médio alcance que os cercam, alterando as suas preferências, estratégias, alianças e conflitos. No que diz respeito ao estudo do Estado, trata-se do mapeamento e da investigação do que podemos denominar de tessitura do Estado – a trama produzida e transformada pelas redes entre pessoas e organizações e que organiza internamente o campo estatal. Como veremos, tipos específicos de dinâmicas do poder ocorrem no interior das redes. Refiro-me ao fato de que no funcionamento concreto da política (e das políticas), os contatos institucionais são canalizados por contatos pessoais e institucionais que se apoiam em padrões de relações preexistentes, assim como ajudam a recriá-los. Essas estruturas de médio alcance canalizam informações, apoios, alianças e a formação de projetos e visões e percepções. Esse elemento é importante, pois esses padrões de relação induzem visões de mundo (e da política), influenciam a formação de preferências, constroem escolhas, estratégias e alianças e alteram resultados políticos. A desconsideração dessa dimensão tende a produzir uma visão excessivamente automática do funcionamento do Estado, levando ao isolamento nas

⁶⁵Atual DEM (Democratas).

⁶⁶Dentre os muitos entraves podemos destacar a falta de interlocução entre os entes federados e a escassez de intersetorialidade das ações. É nítida a dificuldade de coordenação por conta de má distribuição de recursos, de superposição de competências e de competição ou falta de diálogo entre os entes de governo.

estratégias políticas, ao desenvolvimento de análises equivocadas, e à produção de propostas normativas de política dissociadas da realidade (MARQUES, 2006, p. 6).

Se o governo Requião representou a volta do Estado forte, em substituição ao Estado mínimo, neoliberal, os dados apresentados demonstram que a materialização deste “novo” Estado, que se dá, entre outras formas, através de seus servidores públicos, teve forte participação de servidores com vínculos precários de trabalho, em especial de professores, que se acentuou ainda mais no governo subsequente, de Beto Richa. Ou seja, apesar das diferenças marcantes que caracterizaram os dois governos em questão, percebe-se que algumas características (em maior ou menor grau) ainda são recorrentes – como a flexibilização das formas de vinculação de recursos humanos no funcionalismo público do Estado – o que evidencia a necessidade de uma análise comparativa de um aspecto das políticas públicas postas em prática por governos com perfis divergentes. Assim, utilizamos os mesmos critérios e as mesmas variáveis de análise, destacadas a seguir:

- a) A Trajetória Política;
- b) A Gestão Pública;
- c) As Políticas Públicas de Educação e Trabalho Docente.

A análise empreendida no presente capítulo – dividido em duas partes – será feita com base nestes critérios e variáveis, uma vez que, como citado anteriormente, considerando que estes governos definiram diferentes estratégias políticas, orientadas por distintas concepções de Estado, estas concepções podem ser melhor compreendidas através da análise do “jeito de governar” de cada um deles.

Importante destacar que o enquadramento, com base no recurso analítico do tipo ideal weberiano, dos governos – Requião e Richa – em cada um dos extremos apresentados na análise – social-democratas ou liberais – não é o objetivo da presente tese, uma vez que, de acordo com Gouveia (2008, p.18), “os projetos em disputa na sociedade, nos limites do sistema capitalista, obrigam cada administração a responder demandas do extremo oposto”, sendo diferentes em cada contexto, como veremos a seguir.

A análise das diferentes estratégias políticas adotadas nos dois governos também dizem respeito a diferentes modelos de administração/gestão pública. No caso do modelo adotado no governo Requião, há elementos que nos permitem enquadrá-lo no tipo conhecido como “Administração pública societal”. De acordo com Paes de Paula (2005), a origem da vertente da qual deriva a administração pública societal:

[...] está ligada à tradição mobilizatória brasileira, que alcançou o seu auge na década de 1960, quando a sociedade se organizou pelas reformas no país. Após o golpe de 1964, essas mobilizações retornaram na década de 1970, período no qual a Igreja Católica catalisou a discussão de problemas coletivos nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), inspirada pelos ideais da teologia da libertação e da educação popular, que se consolidaram como um espaço alternativo para a mobilização política ao estimular a participação popular no debate das dificuldades cotidianas, contribuindo para a formação de lideranças populares (PAES DE PAULA, 2005, p.39).

Nesse período – fins da década de 1970 e início da década de 1980 – de acordo com a autora, consolidava-se o campo movimentalista no qual transitavam movimentos populares, sociais e sindicais, pastorais sociais, além de partidos políticos de esquerda e centro-esquerda. A autora ainda destaca que, na esteira desses movimentos, no início da década de 1980, surgiram as primeiras experiências que tentaram romper com a forma centralizada e autoritária de exercício do poder público, citando como exemplo, os mutirões de casas populares e hortas comunitárias de Lages, em Santa Catarina, as iniciativas de participação ocorridas no governo Franco Montoro, em São Paulo, e na administração de José Richa, no Paraná (Paes de Paula, 2005, p. 39).

Em relação a este contexto de assunção de governos que promoveram iniciativas de participação popular, é importante destacar que, no Paraná, após ter sido eleito governador do Paraná, exercendo o cargo de 1982 a 1988, José Richa nomeia prefeito da Capital, Maurício Fruet (1983-1985), cujo slogan era Curitiba participativa. De acordo com NEVES (2013):

O movimento social organizado exige então canais de participação, levando o prefeito a abrir a PMC à população depois de uma grande concentração no Ginásio do Tarumã, em 1983, reunindo 15 mil moradores de bairros e favelas de Curitiba (NEVES, 2013, p. 146).

Ainda de acordo com o autor:

Formaram-se lideranças populares, que criaram uma extensa organização popular na cidade de Curitiba, que deram origem às entidades gerais de bairros, aos partidos de esquerda (PT, PC do B, PMDB), às Centrais Sindicais (CUT). Tais organizações populares e partidárias mudaram o perfil da Câmara Municipal de Curitiba, elegendo vereadores, surgidos desses movimentos (NEVES, 2013, p. 147-148).

Roberto Requião faz parte deste mesmo grupo político, tendo entrado para a política em 1982, como deputado estadual do Paraná, no governo de José Richa, que tinha como pano de fundo a democratização do poder. De acordo com Resende (2007), Roberto Requião seguiu o modelo adotado por Richa para construir a sua forma de fazer política, escutando as classes populares e, como será analisado no tópico sobre gestão pública, elaborando projetos e programas voltados principalmente para o social. Estas e outras características, que

analisaremos adiante, nos permitem enquadrar sua gestão pública como sendo uma “Administração pública societal”.

Em contrapartida, há elementos suficientes para o enquadramento da gestão pública posta em prática por Beto Richa, no modelo conhecido como “Administração pública gerencial”. Tal modelo, como já analisado anteriormente, ganhou força nos anos 1990 com o debate da reforma gerencial do Estado e o desenvolvimento da administração pública gerencial. A crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal, que, de acordo com Paes de Paula (2005):

[...] se baseou na articulação das seguintes estratégias: a estratégia de desenvolvimento dependente e associado; as estratégias neoliberais de estabilização econômica; e as estratégias administrativas dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado. Nesse contexto, a administração pública gerencial, também conhecida como nova administração pública, emergiu como o modelo ideal para o gerenciamento do Estado reformado pela sua adequação ao diagnóstico da crise do Estado realizado pela aliança social-liberal e por seu alinhamento em relação às recomendações do Consenso de Washington para os países latino-americanos (PAES DE PAULA, 2005, p.38).

Essa articulação sustentou a formação da aliança social-liberal, que levou o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) ao poder federal em 1995 e, apesar das já citadas críticas ao modelo, tem sido a marca dos governos estaduais e municipais sob o comando do partido, a exemplo do governo Beto Richa.

Os referidos modelos de Administração Pública serão melhor investigados e contextualizados no decorrer deste capítulo, mas podem ser sintetizados de acordo com o quadro 2.

QUADRO 2: Variáveis observadas na comparação dos modelos de Administração Pública Gerencial e Societal

	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOCIETAL
Origem	Movimento internacional pela reforma do Estado, que se iniciou nos anos 1980 e se baseia principalmente nos modelos inglês e estadunidense.	Movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes.
Projeto político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o

		paradigma de gestão.
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa.	Dimensão sociopolítica.
Organização administrativa do aparelho do Estado	Separação entre as atividades exclusivas e não-exclusivas do Estado nos três níveis governamentais.	Não há uma proposta para a organização do aparelho do Estado e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão pública.
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular.	Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular.
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público.	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas.

FONTE: PAES DE PAULA, A. P., Administração Pública Brasileira: Entre o Gerencialismo e a Gestão Social (2005).

Importante ressaltar também que, de acordo com Bobbio (2001, p.131), a distinção não é valorativa, não se trata de julgar e prescrever o bem e o mal, mas de “identificar as raízes do pensamento que justificam determinadas opções na ação política”.

3.1. Roberto Requião de Mello e Silva

3.1.1. Trajetória Política

A trajetória política de Roberto Requião – assim como a de Beto Richa, como veremos adiante – corroboram com a tese de Ricardo Costa Oliveira (2001), segundo o autor, “a tradição do Paraná é a política da continuidade, que muitas vezes é vista como uma antitradição, assim sendo, o poder paranaense se reproduz nas mãos de poucas famílias”.

A família de Roberto Requião, originária da Bahia, de acordo com Resende (2007):

[...] destacou-se, no Paraná, no ramo comercial; Euclides Requião foi o primeiro desse nome na região. Já os Mello e Silva, também de origem nordestina, tiveram pequena notoriedade no campo da política local, tendo um maior destaque no campo intelectual. A começar por Justiniano de Mello e Silva, doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Córdoba, primeiro da família no Paraná. Exerceu alguns mandatos frente à Assembléia Legislativa; em seguida, veio seu filho, o Coronel Wallace de Mello e Silva, que foi camarista em Curitiba e também desempenhou a

função de deputado estadual. E, logo após, surgiu seu neto Wallace Thadeu de Mello e Silva, que recebeu a indicação para prefeito da capital, sendo exonerado meses depois e, posteriormente, disputando a eleição para a prefeitura de Curitiba, perdendo para Ney Braga.

A disputa de Wallace Thadeu, para a prefeitura da capital, mexeu muito com o menino Roberto Requião, que a partir desse episódio revelou precocemente uma inclinação para a política, proferindo um discurso a carro aberto em favor da candidatura do pai. Roberto Requião foi acumulando capitais na esfera política, cultural e econômica, através de seu bisavô, avô e, principalmente, de seu pai, seu grande inspirador (RESENDE, 2007, p. 2).

Para Oliveira (2001), os capitais acumulados por transferências geracionais como: o econômico, cultural, social e político, perfazem as ferramentas necessárias para a obtenção de uma trajetória política bem sucedida. Resende (2013), em artigo sobre a trajetória política de Roberto Requião, acrescenta que:

Roberto Requião iniciou sua vida estudantil em escolas tradicionais de Curitiba. Seus estudos superiores foram realizados na Universidade Federal do Paraná, na qual obteve o título de bacharel em Direito, no ano de 1966, e na Pontifícia Universidade Católica do Paraná, onde concluiu o curso de Jornalismo no ano de 1964. Sua escolha profissional já dava indícios de pretensões futuras no campo político (RESENDE, et al., 2013, p. 6).

Como destaca a referida autora, o político Roberto Requião recebeu uma grande herança de seus antepassados no campo da política e foi acumulando os capitais necessários para a obtenção de êxito dentro do referido campo, o que se comprova pela trajetória que viria a trilhar:

Em 1982, foi eleito Deputado Estadual; em 1985, Prefeito de Curitiba; e no ano de 1990 ganhou as eleições para o Governo do Estado do Paraná. Em 1994, elegeu-se Senador da República, e no ano de 2003 retornou ao cargo de Governador. Em 2006, foi eleito Governador pela terceira vez, numa das eleições mais disputadas da história do Paraná (RESENDE, 2007, p. 2-3).

Nas eleições de 2006⁶⁷, Roberto Requião foi reeleito, no segundo turno, por uma apertadíssima diferença de 10.479 votos sobre o candidato do PDT, Osmar Dias, o equivalente a 0,2% dos votos válidos, se tornando o primeiro governador do Paraná a conquistar três mandatos por eleição direta. Em relação ao governo Requião, a parte empírica do trabalho – os dados referentes aos professores temporários – dizem respeito, justamente, aos quatro anos desse terceiro mandato, em cujo discurso de posse, o governador destacava:

[...] Somos sim um governo de esquerda. E que a má interpretação ou a distorção daquilo que disse o Presidente Lula não sirva de pretexto para que alguns neguem o

⁶⁷No primeiro turno, Roberto Requião foi o primeiro colocado, disputando a eleição através da coligação Paraná Forte (formada pelos partidos PMDB e PSC), obtendo 2.321.217 votos (42,81%) contra 2.093.161 votos (38,60%) do candidato Osmar Dias, segundo colocado, da coligação Paraná da Verdade (formada pelos partidos PDT, PP, PTB, PSB, PTC, PTN, PMN, PRONA e PT do B).

lado em que nos posicionamos. Somos de esquerda, porque ser de esquerda é ser solidário, fraterno, humano. É ser gente. É ter os olhos, a alma e o coração voltados para as desigualdades e as misérias deste mundo (REQUIÃO, R. Discurso de Posse, 01/01/2007).

De acordo com Resende (2007), com o político Roberto Requião, o Paraná conheceu um caráter inovador no campo da ação política, cuja ação priorizava, sobretudo, políticas públicas em benefício das classes desprovidas de recursos. De acordo com a autora, sua postura crítica-contestadora inaugura um estilo “autêntico” de governar, chamando para si as responsabilidades do Estado.

De fato, o papel do Estado, assim como do funcionalismo público, como elementos essenciais para a retomada do desenvolvimento do Estado também é destaque no discurso de posse do governador, que ressaltava sua atuação a frente do governo como promotor dessa retomada:

[...] Nós recuperamos o Estado e o Estado passou a ser um elemento essencial para a retomada do desenvolvimento paranaense.

[...] Tantos avanços em tão pouco espaço de tempo não seriam possíveis se não recuperássemos a capacidade do Estado de pensar, de planejar, de executar. E se não contássemos com um corpo de funcionários públicos, de profissionais, tão eficiente e capaz como o que temos. Paranaenses. As bases para um novo salto estão construídas, solidamente construídas. As prioridades definidas. Os rumos claramente delineados (REQUIÃO, R. Discurso de Posse, 01/01/2007).

Como analisa Resende (2007, p. 125), “no que cerne à questão dos discursos proferidos por Roberto Requião, vimos que o mesmo mantém uma certa coerência e continuidade desde sua estreia na política”.

Como observado em toda a sua trajetória política, Roberto Requião legitima seu modelo de governar através de programas direcionados a questões sociais. Apesar de estar três vezes a frente do governo do Estado, pode-se observar que a maioria de seus projetos e programas não apresentam maiores mudanças de uma administração à outra, sendo direcionados essencialmente, nos termos de Resende (2007), “em prol das classes desprovidas de recursos”, o que fica evidenciado quando recorremos novamente ao discurso de posse em seu terceiro mandato:

Os objetivos, evidentes. É a Educação, é a Saúde, é a Segurança, é a geração de empregos, é o incentivo a novos investimentos e ao aumento da produção, é o combate aos desequilíbrios sociais e aos descompassos entre as regiões. Enfim, acima de tudo, sobretudo, o povo, as pessoas. O progresso das pessoas, sua promoção, seu desenvolvimento, sua inclusão neste admirável mundo novo, neste tão injusto mundo novo (REQUIÃO, R. Discurso de Posse, 01/01/2007).

De acordo com Resende (2007), a maioria das políticas requianistas se encaixam num perfil que lembra a social-democracia. Ou, com base no recurso analítico do tipo ideal weberiano, pode ser enquadrado – nos termos de Esping Andersen (1990) – como um governo que implementa políticas públicas com base no modelo social democrata, ou seja, um governo onde o estado deve estar aparelhado para impedir manifestações de desigualdade de resultados, ou, nos termos de Przeworski (1989), aplicando medidas pautadas pela teoria do bem-estar, de forma a atenuar os efeitos distributivos do funcionamento do mercado.

Nestes termos, a seguir analisaremos como – e se – estas medidas se evidenciam na gestão pública do referido governo.

3.1.2. Gestão Pública

Uma característica do governo Requião, que se faz presente em todos os seus governos, é a priorização, nos termos de Resende (2007), de políticas voltadas às classes subalternas. Face aos objetivos da tese, esta parte do capítulo centralizará a análise na gestão pública referente ao seu terceiro mandato a frente do executivo paranaense, período compreendido entre 2007 a 2010.

Ao final de dois mandatos consecutivos, ficou evidente, nos termos de Lourenço (2010), o reconhecimento do encaixe institucional em princípios doutrinários de resgate de uma maior e mais agressiva participação estatal.

Além disso, houve uma indução do sistema econômico, assim como uma efetivação de alterações nas formas e nos itinerários de relacionamento entre o setor público e privado com priorização de áreas estratégicas – marca da gestão pública requianista, como veremos a seguir – na direção da ampliação dos mecanismos de inclusão social e de distribuição de renda (Lourenço, 2010).

De acordo com o autor, tais incursões:

[...] podem ser evidenciadas pela tentativa de reversão do processo de privatização da infraestrutura, sobretudo nos segmentos de energia e saneamento, pela implementação de programas como Leite das Crianças, Luz Fraterna, Tarifa Social de Água e Trator solidário (reprodução do Moderfrota nacional), pela instituição do salário mínimo regional e pela adoção de medidas de cunho fiscal como a isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para as microempresas, em 2003, e para uma lista de mais de 95,0 mil itens de consumo básico, em 2009. Em consequência da maioria dessas atitudes, o estado passou a acompanhar, sem retardo, a marcha de expressiva geração de empregos formais, que aconteceu no país ... (LOURENÇO, 2010, p. 1).

São estas características, entre outras, que nos fornecem elementos para o enquadramento da administração pública requianista no modelo denominado como “gestão pública societal”, características estas que estão explicitadas no Plano Plurianual (PPA) 2008 – 2011.

O referido Plano, aprovado no segundo mandato do Governo Roberto Requião e sancionado através da Lei 15.757 de 27 de dezembro de 2007, define as diretrizes do Governo do Paraná prioritárias para o quadriênio 2008 – 2011, sistematizando os programas essenciais que foram destacados pelo conjunto de Secretarias participantes do processo de elaboração.

De acordo com o PPA, a linha de ação que orienta a gestão pública a ser adotada envolve um conjunto de programas – destacados na figura 2 – destinados a tornar a gestão do Estado mais transparente quanto ao uso dos recursos públicos, assim como mais integrada no sentido de garantir maior eficiência na execução das políticas públicas a partir de sinergias e complementaridades entre os órgãos, “melhorando a prestação de serviços públicos aos cidadãos e a qualificação dos servidores públicos” (PARANÁ, PPA 2008 – 2011, 2011, p. 62).

FIGURA 2 – PROGRAMAS DO PLANO PLURIANUAL 2008 – 2011



FONTE: PARANÁ, PPA (2008 – 2011), 2011.

De fato, durante a gestão de Roberto Requião, o funcionalismo público paranaense passou por uma grande reestruturação que incluiria, dentre outras medidas: reposição das perdas salariais acumuladas nos anos anteriores⁶⁸ (relativo às categorias dos professores da rede pública e das universidades estaduais, policiais militares e civis); implementação e/ou reformulação de planos de carreira e salários; reinstituição dos concursos públicos como forma de ingresso no funcionalismo público estadual.

Partia-se do princípio de que o Estado é necessário para a maioria da população e que sua efetividade se dá, principalmente, através dos serviços públicos prestados, sejam eles da área da saúde, educação, saneamento, segurança, etc, sendo fundamental que esses serviços fossem prestados com qualidade.

E, assim, durante o governo Requião, o servidor público do Paraná viria a conquistar muitos direitos, muitos dos quais, apesar de já garantidos em Lei – como o Plano de Cargos Carreiras e Salários de muitas categorias – jamais haviam sido implementados.

Além disso, é importante destacar que este PPA apresenta como foco principal a promoção da inclusão social de famílias pobres e a criação de elementos facilitadores de mudanças na estrutura produtiva de territórios pré-definidos. De acordo com o documento:

[...] o Estado do Paraná, ao elaborar seu Plano Plurianual de Investimentos (PPA), período 2008-2011, na firme determinação de combate às desigualdades regionais ainda latentes, elege a Inclusão Social como foco prioritário de suas ações de investimentos para atual gestão de governo.

A partir dos documentos Leituras Regionais (IPARDES, 2004b), Vários Paranas (IPARDES, 2006) e Marco Conceitual e Área Projeto de Inclusão Social e Desenvolvimento Rural Sustentável (SEPL/UDP 2005), cujas propostas convergem e revelam aspectos regionais do Estado do Paraná, identificam-se espaços com populações que requerem uma consistente política de indução ao desenvolvimento socioeconômico para responder aos desafios das regiões que exigem ações públicas capazes de superar o atual estágio em que se encontram. Nesse contexto, a decisão governamental, em termos de políticas públicas, guiou-se pelo desenho de uma Política de Desenvolvimento Econômico do Estado do Paraná (PDE), para definições de ações e investimentos sob a forma regionalizada, como preconiza a legislação (PARANÁ, PPA (2008-2011), 2011, p. 53).

A crítica ao Estado mínimo e ao neoliberalismo, recorrentes nos discursos do governador, também estão presentes no PPA 2008 – 2011, como se pode notar no trecho abaixo:

O Plano Plurianual (PPA) para o período 2008-2011, norteador pela Política de Desenvolvimento Econômico do Estado do Paraná (PDE), insere-se num novo contexto histórico, tendo a pauta do debate nacional não apenas focada no controle inflacionário, mas também na busca pelo crescimento e pela geração de emprego e

⁶⁸ Em 2007, a Assembléia aprovou a chamada data-base (maio) para o conjunto do funcionalismo estadual, tornando a reposição anual das perdas provocadas pela inflação uma imposição legal.

renda. Dentre outras, esse Plano expressa a resposta do Estado do Paraná às já superadas propostas do Consenso de Washington, em que se pregava a atuação mínima do Estado e a confiança plena na eficiência alocativa do mercado para a solução das disparidades regionais e redução da pobreza (PARANÁ, PPA (2008-2011), 2011, p. 61).

De fato, como já mencionado anteriormente, em toda a sua trajetória política, Roberto Requião legitima seu modelo de governar através de programas direcionados a questões sociais, como fica evidente também neste PPA.

Além disso, como destaca Resende (2007), Roberto Requião, tende a passar uma imagem através de alguns clichês encontrados dentro de suas falas, como a já recorrente “opção preferencial pelos pobres e excluídos”, como destacado no trecho abaixo:

O modelo de desenvolvimento que se constrói no Paraná exige que se adotem políticas públicas capazes de construir um estado democrático, progressista e justo, em contraposição ao modelo excludente e gerador de desigualdades sociais e desequilíbrio econômico. Consubstancia-se em políticas que asseguram a garantia dos direitos fundamentais do cidadão (saúde, educação, trabalho e moradia), preservando a sua dignidade. A radicalização da opção pelos pobres e excluídos impõe-se como o único caminho para a consolidação da reconstrução do Estado (PARANÁ, PPA (2008-2011), 2011, p. 61).

Além do PPA (2008 – 2011), a “opção preferencial pelos pobres e excluídos” também está presente na Política de Desenvolvimento Econômico (PDE), que foi lançada em julho de 2007 e norteia as ações e programas do Governo do Paraná.

A PDE surgiu de discussões entre a Secretaria do Planejamento e demais Secretarias e empresas do Governo e, a partir de então, foram estabelecidas três diretrizes: desenvolvimento econômico sustentável e descentralizado; promoção da cidadania com a inclusão social e gestão pública transparente e integrada. O programa dá prioridade aos mais pobres e excluídos e a investimentos nas regiões menos dinâmicas do Estado.

Outras medidas e sistemas foram adotados pelo governo Requião, alegando serem necessárias para o cumprimento das ações previstas. Dentre as quais destacamos o Sistema de Controle Interno e a criação das Coordenadorias de Corregedoria e a de Políticas Públicas, descritas abaixo, e que fazem parte de uma série de instrumentos de gestão, constantes no “Dicionário de Governo”⁶⁹.

- a) Controle Interno: Em junho de 2007 o Governo do Paraná, por meio da Lei 15.524, instituiu o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual, tendo por objetivo estabelecer o regramento necessário para o cumprimento das ações referentes aos Programas de Governo estabelecidos no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes

⁶⁹ Disponível em: <http://www.cidadao.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=194>

Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, bem como a avaliação da Gestão dos Agentes Públicos e a correta aplicação das políticas públicas, no âmbito da Administração Direta e Indireta.

- b) Coordenadoria de Corregedoria: Setor da Secretaria Especial de Corregedoria e Ouvidoria Geral formado pela Auditoria e a Consultoria Jurídica. Fiscaliza o cumprimento dos princípios e normas que norteiam a administração pública, principalmente os relacionados à legalidade, à impessoalidade e à moralidade. A fiscalização é realizada por meio de auditorias, inspeções e visitas in loco. A Corregedoria também solicita procedimentos em curso, constitui comissões e, quando necessário, sugere medidas destinadas a apurar eventual responsabilidade funcional. Outra tarefa da coordenadoria é o gerenciamento da composição das comissões que analisam processos administrativos disciplinares no âmbito do Estado.
- c) Coordenadoria de Políticas Públicas: A Coordenadoria, da Secretaria Especial de Corregedoria e Ouvidoria Geral é responsável por desenvolver pesquisas e promover o acompanhamento de programas do Governo do Paraná. Com a aplicação de questionários, vistorias e viagens para verificações in loco, são produzidos relatórios nos quais são feitas sugestões de mudanças e melhorias que visam uma maior eficiência das ações e das políticas públicas colocadas em prática pela administração estadual.

Mas, apesar destes instrumentos criados para dar conta do cumprimento das ações previstas, de acordo com Oliveira (2010), em artigo publicado no Jornal Gazeta do Povo⁷⁰, o governo Requião encerra um ciclo político como uma promessa não realizada de modernização da gestão pública do Paraná. De acordo com o autor:

O resgate do público e a reconstrução da esfera administrativa do Paraná foram tarefas esperadas com a vitória de Requião em duas eleições. No entanto, lamentavelmente não houve reformas administrativas e nem avanços na forma do aperfeiçoamento da racionalidade burocrático-legal no Paraná (OLIVEIRA, 2010, s.p).

O autor ainda destaca que, apesar dos avanços, como o balanço administrativo ter apresentado os melhores resultados nas áreas com pessoal administrativo de caráter mais técnico e profissionalmente melhor orientado, além de as políticas sociais e políticas nacionais terem ganhado dimensões estaduais – através dos programas assistenciais e políticas de

⁷⁰ Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/dilemas-da-gestao-publica-e-administracao-na-era-requiao-081o3uq3ndf88rddvy0597uj2>

caráter social, como o programa do leite, luz fraterna, tarifa social da água e outros – a educação continua com graves problemas e baixos salários (OLIVEIRA, 2010). Ainda de acordo com o autor:

A Governadoria apresenta relativamente mais cargos comissionados do que a educação e quase o mesmo número que a saúde, ainda que as atividades fins da educação e saúde sejam muito mais importantes e necessárias para o bem estar da população (OLIVEIRA, 2010, s.p).

Quando analisamos a evolução da receita corrente líquida – RCL⁷¹ – no período de 2007 a 2010, conforme demonstrado na tabela 15, percebemos que houve um crescimento de 36,04%.

TABELA 15: EVOLUÇÃO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL) DO PARANÁ (2007 – 2010)

2007	12.469.291.264
2008	14.482.742.993
2009	15.092.439.956
2010	16.963.003.164
CRESCIMENTO DA RCL	36,04%

FONTE: Secretaria de Estado da Fazenda. Responsabilidade Fiscal. Relatório Resumido da Execução orçamentária. Demonstrativo da Receita Corrente Líquida. Janeiro a dezembro⁷².

A tabela 16, a seguir, apresenta a evolução, no mesmo período, de algumas despesas selecionadas. Em relação à educação, percebe-se que a despesa ficou em torno de 25,67%, 1,68% maior que nos quatro anos do governo Richa (2010 – 2014), período no qual a RCL teve um crescimento maior, de 42,95%, como será analisado adiante.

TABELA 16: EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DO ESTADO DO PARANÁ: DESPESAS SELECIONADAS (2007-2010). VALORES PERCENTUAIS.

DESPESAS	2007	2008	2009	2010	% médio 2007 – 2010
SEGURANÇA PÚBLICA	6,40%	6,18%	5,92%	5,93%	6,11%
PREVIDENCIA SOCIAL	10,12%	9,84%	9,81%	9,92%	9,92%

⁷¹A RCL é composta pela soma da arrecadação dos tributos estaduais e transferências da União, menos os repasses obrigatórios aos municípios. O dado é um dos principais indicadores para medir a “saúde fiscal” de um estado, ou seja, a capacidade de pagar as contas atuais e planejar gastos futuros.

⁷² Disponível em <http://www.fazenda.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=438> . Acesso 8 Fev. 2015.

SAÚDE	11,16%	10,93%	11,33%	11,43%	11,21%
EDUCAÇÃO	24,74%	25,17%	26,30%	26,47%	25,67%
CIENCIA e TECNOLOGIA	1,00%	0,89%	0,87%	0,96%	0,93%
SERVIÇO da DIVIDA (interna e externa)	7,76%	7,28%	6,91%	6,20%	7,04%
OUTRAS DESPESAS	39,81%	40,61%	39,74%	40,05%	40,05%
DESPESA TOTAL DO ESTADO	100%	100%	100%	100%	100%

FONTE: Secretaria de Estado da Fazenda (Paraná). Coordenação de Administração Financeira do Estado – CAFE. Relatório Resumido de Execução Orçamentária. Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção (Janeiro a dezembro). 2003-2014. Disponível em: <http://www.fazenda.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=438>. Acesso em: 20 dez. 2015.

Durante o governo Requião (2007 – 2010), tal como no governo Richa, o principal gasto do estado foi com “pessoal e encargos sociais” (que é o pagamento de salários e benefícios aos seus funcionários públicos), que, em 2010, último do governo representou 45,9% dos gastos. Diferentemente do que ocorreu no governo Richa (2011 – 2014), como veremos adiante, os índices apresentados se refletiram em muitos avanços para a categoria docente paranaense, dentre os quais, o mais importante, o Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) dos professores, uma reivindicação antiga da categoria e fundamental para a efetivação de uma política de valorização profissional, além de outras conquistas, como será analisado a seguir.

No entanto, entre os graves problemas citados por Oliveira (2010), além do crescimento do número de cargos comissionados – que custaram R\$ 113 milhões aos cofres públicos no último ano do governo Requião – certamente se encontra o crescimento do número de professores temporários, que, neste mesmo período, correspondeu a 19.307 contratações, representando 26,28% dos professores em atividade na rede estadual.

Embora não faça parte do recorte temporal da pesquisa, em termos de contextualização, é importante uma rápida caracterização de como foram as políticas educacionais adotadas no governo Requião, principalmente pelo fato de as mesmas representarem, indubitavelmente, uma ruptura, em vários aspectos – principalmente as relativas às condições de trabalho dos professores – com a administração que o antecederam.

Nesse sentido, embora a parte empírica se refira aos dados de 2007 a 2010, ao ser reeleito em 2006, Requião deu continuidade à maioria das políticas adotadas em seu mandato anterior – de 2003 a 2006 – razão pela qual não se pode analisá-las, nesse momento, de maneira fragmentada.

3.1.3. As Políticas Públicas de Educação e o Trabalho Docente

“(…) Toda a minha campanha e todo o meu programa de governo tiveram como centro a proposta de mudança. Mudança de prioridades, mudança de estilo.”⁷³

Como já analisado anteriormente, o contexto das eleições de 2002 criou condições, tanto para a vitória de Roberto Requião – que se elegeu como governador do Estado do Paraná – quanto para a vitória de Luiz Inácio Lula da Silva – eleito Presidente da República. Eram candidatos que faziam uma oposição aberta às políticas neoliberais adotadas até então, tanto em nível estadual como federal, e que já haviam caído em descrédito devido a seus efeitos colaterais que, naquela altura, se faziam sentir perante toda a sociedade e não podiam mais ser camufladas. “Mudança” era uma das palavras-chave em ambos os discursos. E, em relação à educação, levantaram a bandeira de que esta deveria ser “direito de todos e dever do Estado”.

Durante a gestão de Roberto Requião, em relação à educação, esse resultado se refletiu na criação do portal DIA A DIA EDUCAÇÃO, o Programa De Desenvolvimento Educacional (PDE) para os professores, o concurso de acesso de professores ao quadro do magistério, o livro didático público, a mobilização em torno do plano de carreira do professor, a assinatura da lei que cria as equipes multiprofissionais nas unidades escolares do estado, a lei que autoriza o uso do nome social de gênero na matrícula e listas de chamada nas escolas, a criação da patrulha escolar, a criação do núcleo da diversidade dentre as equipes de trabalho ligadas à Secretaria de Estado da Educação, alguns avanços em termos de visibilidade às propostas de educação do campo, educação indígena, educação de jovens e adultos, educação especial, a entrega às escolas da TV pendrive, etc.

Pode se dizer que dentre as principais e mais recentes conquistas dos docentes do Paraná, estão as que tiveram início no debate organizado pela APP-sindicato, no dia 15 de agosto de 2002, quando as proposições construídas pelos educadores do Estado foram

⁷³Discurso de Posse do Governador Roberto Requião pronunciado na Assembléia Legislativa do Paraná, em 1º de janeiro de 2003.

entregues aos candidatos ao governo estadual⁷⁴. Com a vitória do candidato Roberto Requião, o Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) dos professores, denominado pelo governador como “Plano de Carreira Helena Kolody”, foi entregue à Assembléia Legislativa e, em 15 de março de 2004, era aprovada a Lei Complementar 103/2004, que dispunha sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Professor da Rede Estadual de Educação Básica do Paraná.

De acordo com o artigo 3º da proposta apresentada⁷⁵, o PCCS da Rede Estadual de Ensino Público do Estado do Paraná, teria por princípios básicos a qualificação, formação e valorização profissional dos Trabalhadores em Educação da Rede Estadual de Ensino Público do Estado do Paraná, garantindo à todos os seus integrantes uma remuneração compatível com a dignidade, peculiaridades e importância da profissão, assegurando, ainda, o estímulo à qualidade do trabalho desempenhado e a melhoria da qualidade do ensino. A valorização profissional seria garantida através de progressão funcional, por antiguidade, assiduidade, habilitação e formação profissional com formação e aperfeiçoamento profissionais continuados, em serviço ou com licenciamento remunerado. Estabelecia, também, o ingresso mediante aprovação em concurso público de provas e títulos, além de um piso profissional compatível com a valoração do cargo; condições de trabalho no que diz respeito à estrutura técnica, material e de funcionamento de toda a Rede Estadual de Ensino Público do Estado do Paraná; garantia de um período reservado a estudos, planejamento e avaliação do trabalho discente aos Trabalhadores em Educação, incluído em sua jornada de trabalho; garantia de que todas as escolas da Rede Estadual de Ensino Público do Estado do Paraná sejam geridas democraticamente com eleições diretas para diretores de escolas, definidas em lei e, além disso, a garantia da existência dos Conselhos Escolares em todas as escolas da Rede Estadual de Ensino Público do Estado do Paraná, nos termos da Deliberação 20/91, do Conselho Estadual de Educação do Paraná (CEE-PR).

O Plano de Cargos, Carreiras e Salários se constitui em um dos mais importantes instrumentos de valorização do trabalho docente, constituindo-se, também, em importante elemento de estímulo ao ingresso na carreira e ao contínuo aperfeiçoamento profissional e pessoal, propiciando o aprimoramento do processo educacional e, em sentido mais abrangente, contribui para o avanço da qualidade na área de Educação como um todo.

⁷⁴ O governo Lerner havia apresentado a sua proposta, o Plano de Desenvolvimento de Pessoal da Educação (PLADEPE) que somente foi apresentado após intensas negociações, e, desde o início esbarrou na resistência dos professores que discordavam da proposta e avaliavam que a mesma visava, na verdade, eliminar direitos adquiridos e flexibilizar as relações de trabalho.

⁷⁵ Anteprojeto de lei para a Implantação do Plano de Cargos, Carreiras e Salários dos Trabalhadores em Educação da Rede Estadual de Ensino Público do Paraná, junho de 2002, 2ª edição, p.05.

De acordo com o Art. 3º, do Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Paraná:

Art. 3º. O Plano de Carreira do Professor da Rede Estadual de Educação Básica do Paraná objetiva o aperfeiçoamento profissional contínuo e a valorização do Professor através de remuneração digna e, por consequência, a melhoria do desempenho e da qualidade dos serviços prestados à população do Estado, baseado nos seguintes princípios e garantias:

- I – reconhecimento da importância da carreira pública e de seus agentes;
- II – profissionalização, que pressupõe qualificação e aperfeiçoamento profissional, com remuneração digna e condições adequadas de trabalho;
- III – formação continuada dos professores [...] (PARANÁ, 2004).

Como indica o Parecer nº 9 do CNE/CEB (2009), o PCCS deve possibilitar que o trabalhador “enxergue” a trajetória que tem pela frente, em termos de evolução salarial e, também, sua perspectiva de carreira.

Além de dispor sobre o ingresso, o PCCS da rede estadual do Paraná, em seu artigo 5º, determina a exigência de habilitação específica⁷⁶ para atuação nos diferentes níveis e modalidades de ensino, obtida em curso de licenciatura e de graduação plena.

Em relação ao regime de trabalho⁷⁷, o art. 29 especifica regimes de 20 (vinte) ou 40 (quarenta) horas semanais, por cargo; ficando determinado, também, de acordo com o art. 30, que a hora-aula do Professor em exercício de docência será de até cinquenta minutos, assegurado ao aluno o mínimo de oitocentas horas anuais, nos termos da lei; garantido, ainda, no art. 31, a hora-atividade para o Professor em exercício de docência, correspondente a 20% (vinte por cento) da carga horária do seu regime de trabalho. O PCCS, dispõe, ainda, em seu art. 32, sobre as férias, recessos e licenças previstas.

A evolução da remuneração é um elemento fundamental para a valorização da carreira docente, se constituindo num importante instrumento para uma carreira mais atrativa tanto para os atuais quanto para os futuros profissionais. O PCCS do Paraná dispõe sobre os elementos de progressão e evolução da remuneração ao longo das carreiras, baseados na titulação, formação continuada, tempo de serviço e avaliação de desempenho.

⁷⁶Para o exercício do cargo de Professor nas quatro primeiras séries do Ensino Fundamental e na Educação Infantil é admitida a formação de professor em nível médio (Os professores com formação em nível médio, designados como “partes especiais dos planos” estão em extinção progressiva, ou seja, não ocorre ingresso de novos professores nesses níveis). Para o exercício do cargo de Professor na Educação Profissional, durante o estágio probatório, é admitida a formação específica referente ao curso, condicionando-se a sua efetivação no cargo à realização de complementação pedagógica para obtenção de licenciatura plena. Para o exercício do cargo de Professor nas atividades de coordenação, administração escolar, planejamento, supervisão e orientação educacional é exigida graduação em Pedagogia.

⁷⁷Segundo o § 2º – Poderá haver alteração de regime de trabalho de 10 (dez) para 20 (vinte) e de 20 (vinte) para 40 (quarenta) horas semanais, por cargo, até o limite máximo de 40 (quarenta) horas semanais, ou o inverso, por acordo que contemple o interesse da Educação, definido pela Secretaria de Estado da Educação, e a opção do Professor, mediante adequação proporcional de seu vencimento à carga horária trabalhada.

De acordo com o art. 11, a promoção na Carreira é a passagem de um Nível para outro, mediante titulação acadêmica na área da educação, nos termos de resolução específica, ou Certificação obtida por meio do Programa de Desenvolvimento Educacional – PDE.

O PDE é um programa que possibilita aos professores participantes o afastamento de suas atividades, recebendo o salário durante o período de afastamento, para se dedicarem exclusivamente à sua formação. Essa formação tem duração de dois anos e é realizada através da parceria entre a Secretaria de Estado da Educação, a Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do Paraná e as universidades públicas estaduais e federais do Estado. É um programa de valorização da carreira docente na medida em que possibilita ao professor que concluiu a formação PDE, a ascensão na carreira e o consequente acréscimo na sua remuneração.

O Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Paraná dispõe, também, sobre os componentes da remuneração docente, incluindo o vencimento, auxílios, as gratificações e adicionais; elementos que também se constituem em importantes instrumentos de valorização docente.

Os elementos de progressão e evolução da remuneração ao longo das carreiras, assim como os componentes da remuneração docente (vencimento, auxílios, gratificações e adicionais) são os principais instrumentos para uma efetiva valorização docente e, também – em relação à questão salarial – os principais elementos que diferenciam professores efetivos e temporários no Paraná.

A Rede Estadual de Ensino do Paraná, apesar de regulamentar no Plano de Carreira o ingresso por concurso público, contrata professores através de Processo Seletivo Simplificado (PSS). Esta prerrogativa de contratação está prevista na Lei Complementar 108/2005. Por meio dessa lei o Estado do Paraná realiza contratação temporária para o provimento de diversos cargos de outras áreas e secretarias estaduais, portanto o vínculo de PSS não é uma prerrogativa exclusiva dos trabalhadores em educação.

Importante destacar que, de acordo com Souza (2011), na educação pública paranaense, desde antes da implementação do Estatuto do Magistério, convivem professores com vínculos distintos nas escolas públicas. No entanto, a regulamentação dessas contratações “precárias” se deu através de decretos e/ou leis genéricas que não contemplavam muitos dos direitos básicos reivindicados pelos professores precários/temporários⁷⁸.

⁷⁸ À exemplo do Decreto nº1495/1976, que estipulava que o professor substituto teria direito somente à percepção do valor das aulas efetivamente ministradas, não lhe cabendo direito a qualquer afastamento remunerado.

Assim, a Lei Complementar 108/2005 – aprovada em 18 de maio de 2005 e que dispõe sobre a contratação de pessoal por tempo determinado no funcionalismo público paranaense – representa uma conquista para todos os funcionários públicos temporários do Estado, em especial os professores temporários que representam a maioria das contratações temporárias do Estado⁷⁹.

A Lei – sancionada, aproximadamente, um ano após a aprovação do Plano de Cargos, Carreiras e Salários dos professores paranaenses (Lei Complementar 103/2004) – elenca uma série de direitos e deveres compartilhados com os professores efetivos do Estado (QPM) – apesar de não ser uma lei específica dos professores temporários e, sim, de todos os funcionários públicos temporários do Estado – fazendo, inclusive, várias menções à Lei Complementar 103/2004 e aos referidos direitos e deveres compartilhados.

Como já analisado no capítulo 2, em relação ao Paraná, se levarmos em conta que em 2008, o salário foi de R\$ 1.545,15 e de R\$1.560,86 em 2010 (segundo tabelas salariais da APP-sindicato do Paraná⁸⁰), percebemos que a situação salarial dos professores efetivos do Paraná, durante o governo Requião, acompanhou a tendência observada em nível nacional.

E, para melhor contextualizar o debate em relação ao financiamento e à política de valorização docente, a tabela 17 apresenta os dados sobre matrículas e receitas no Estado do Paraná entre os anos 2005 e 2006 (últimos anos de vigência do FUNDEF), com base nos dados divulgados pelo FNDE e pela Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná/Coordenação da Administração Financeira do Estado (CAFE). Já, a tabela 18 apresenta os dados relativos aos anos de 2009 e 2010 (sob vigência do FUNDEB).

TABELA 17: RECURSOS DO FUNDEF DO ESTADO DO PARANÁ 2005 A 2006

ANO	RECEITAS	MATRÍCULAS
2005	R\$ 918.970.993,83	754.278
2006	R\$ 986.920.873,36	741.409

FONTE: FNDE/ Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná/Coordenação da Administração Financeira do Estado (CAFE). (dados trabalhados pelo autor).

TABELA 18: RECURSOS DO FUNDEB DO ESTADO DO PARANÁ 2009 A 2010

ANO	RECEITAS	MATRÍCULAS
2009	R\$ 2.044.272.099,67	1.315.484

⁷⁹No ano de 2009, 51,10% das contratações temporárias no Paraná diziam respeito à contratação de professores.

⁸⁰Os valores foram corrigidos de acordo com o IPC-Brasil (FGV).

2010	R\$ 2.279.895.601,72	1.300.719
------	----------------------	-----------

FONTE: FNDE/ Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná/Coordenação da Administração Financeira do Estado (CAFE). (dados trabalhados pelo autor).

De acordo com dados coletados junto à Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná/Coordenação da Administração Financeira do Estado (CAFE) – que só apresentava os dados referentes até o ano de 2008 – as despesas dos 60%, definida no Inciso II, Parágrafo Único do artigo 22 da Lei do FUNDEB, como percentual mínimo, para Trabalhadores em Educação em efetivo exercício de docência ou em atividades de apoio definidas, saltaram de duzentos e vinte milhões em 2005, para trezentos e vinte milhões em 2008. As aplicações com vencimentos de trabalhadores da educação – dos 40% – eram de quarenta e oito milhões em 2005 e, em 2008, este valor chegou a setenta e sete milhões. O mesmo ocorreu com as despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE): dois milhões em 2005 e, nove milhões em 2008.

Em razão da ampliação da rede estadual de educação do Paraná, que se deu, sobretudo, em relação ao crescimento das matrículas no ensino médio⁸¹, o governo do Estado – por meio do Ofício Circular nº 18/2008/GM/MEC – listou como uma de suas prioridades, a capacitação de professores para atuação nas modalidades de ensino sob sua responsabilidade; devendo ocorrer pela oferta de cursos presenciais, mediante o REUNI – Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, e a distância, via UAB – Universidade Aberta do Brasil. De acordo com a Secretaria Estadual de Educação do Paraná (2008), a capacitação seria destinada, preferencialmente, aos professores com licenciatura e atuação docente na rede pública estadual em disciplinas da base nacional comum para as quais não tem formação específica.

No entanto, em face dos resultados apresentados no presente trabalho, o que se verificou foi que o governo Requião encontrou outra solução para “resolver” o problema, ou seja, a contratação de professores temporários.

Como analisado anteriormente, no capítulo 2, um dos objetivos da implementação do Piso Salarial Profissional Nacional no Brasil, era equacionar os problemas – relacionados a diversidade salarial – enfrentados pela categoria. Mas, como já mencionado, as condições apontadas para uma efetiva valorização dos profissionais da educação têm sido alvo de

⁸¹ De acordo com a SEED-PR, no Paraná, a rede pública estadual atende quase 90% dos alunos matriculados no ensino médio regular; ressaltando que, independente de todas as questões pertinentes às dificuldades dos jovens permanecerem no processo de escolarização, houve ampliação do número de matrículas no ensino médio no estado. Em 2002, eram 407 mil alunos matriculados, já em 2008, este número aumentou para 418 mil alunos. E, em oito anos, a rede estadual ampliou o número de estabelecimentos que ofertam ensino médio, de 935 para 1296, num crescimento de 38%.

controvérsias, resistências e até mesmo de conflitos, por parte das diferentes esferas governamentais.

Em relação a essas controvérsias, mais precisamente, em relação ao PSPN, o governador Roberto Requião – assim como os governadores dos estados do Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Ceará e Santa Catarina – impetrou, em 2008, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Lei do Piso. Em julgamento realizado no dia 17/12/2008, o Supremo Tribunal Federal (STF) concedeu liminar atendendo parcialmente aos pedidos da Ação Direta de Inconstitucionalidade; apesar de afirmar a constitucionalidade da Lei 11.738/2008, e, assim, suspendeu, por hora, o dispositivo referente à composição da jornada de trabalho.

De acordo com o Parecer CNE/CEB nº 9/2009:

Cada ente federado, por conta do Pacto Federativo e do princípio da legalidade, pode entender, através de lei que lhe seja própria, como é que um plano de carreira tem que ser moldado para que o princípio constitucional da valorização do pessoal docente seja obedecido. Contudo, cabe à União a determinação geral sobre a qual o entendimento do ente federado poderá ser expresso, porque, se assim não o for, fica evidente que os princípios constitucionais relacionados com a Educação, mais dificilmente serão atingidos (CNE, 2009, p. 20-21).

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) concluiu o julgamento de liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4167 contra a Lei 11.738/08, que instituiu o piso nacional dos professores de ensino básico das escolas públicas brasileiras.

Os ministros definiram que o termo “piso” a que se refere à norma em seu artigo 2º deve ser entendido como a remuneração mínima a ser recebida pelos professores. Assim, até que o Supremo analisasse a constitucionalidade da norma, na decisão de mérito, os professores das escolas públicas tiveram a garantia de não ganhar abaixo de R\$ 950,00, somados aí o vencimento básico (salário) e as gratificações e vantagens.

De acordo com o julgamento:

[...] Portanto, a observância do limite de 2/3 (dois terços) contida no § 4º do artigo 2º da Lei 11.738/08 foi imposta para fins de conferir efetividade à fixação do piso salarial.

Destarte, conclui-se que os dispositivos impugnados apenas compõem a sistemática de fixação de cálculo do piso salarial profissional tratado na Lei 11.738/08, não tendo determinado alteração na jornada de trabalho dos professores, bem como deles não resulta a exigência de contratação de novos professores por parte dos Estados, Municípios e Distrito Federal. Inexiste, pois, afronta à autonomia dos entes referidos ou à proibição de excesso legislativo, a afastar a presença do *fumus boni iuris* necessário à concessão da medida cautelar pretendida (BRASIL, ADI 4167, 2008b, s.p.).

O caput do artigo 2º da Lei nº 11.738/2008 associa o piso salarial à formação de nível médio na modalidade Normal, prevista no artigo 62 da Lei 9.394/96. Consequentemente, os outros níveis de formação previstos no mesmo artigo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional deverão se vincular a vencimentos maiores, conforme preveem os atuais planos de carreira dos entes federados e o artigo 67, IV, da LDB.

O reajuste do piso passou a vigorar em 1º de janeiro de 2010, correspondendo a uma jornada semanal de 40 horas. De acordo com Haddad (2009)⁸², as três razões que justificam a capacidade de governadores e prefeitos de honrar o reajuste de 7,86% no piso dos professores seriam: i.) o aporte adicional de R\$ 1 bilhão, a serem transferidos pelo governo federal no próximo ano aos cofres de estados e municípios, com o aumento de 36% nos repasses para merenda e transporte escolares; ii.) o aumento das transferências da União ao FUNDEB, cujos recursos subiram de R\$ 5,07 bilhões em 2009 para R\$ 7 bilhões em 2010, segundo o ministro, o reajuste de 7,86% no piso nacional dos professores é “suportável” para estados e municípios ao juntar a transferência de R\$ 1 bilhão da merenda e do transporte com os R\$ 2 bilhões de complementação do FUNDEB; iii.) a terceira questão relacionada por Haddad referia-se às projeções do Produto Interno Bruto (PIB) para 2010, que indicavam crescimento de 5% na arrecadação.

O parecer da Advocacia-Geral da União (AGU) sobre o índice de reajuste do piso salarial dos professores, em resposta a consulta feita pelo Ministério da Educação, tomou por base a diferença entre o valor efetivo do Fundeb por aluno ao ano praticado em 2008 (R\$ 1.132,34) e o de 2009 (R\$ 1.221,34). A diferença apurada é de 7,86%. Com isso, o piso da jornada de 40 horas passou dos R\$ 950 para R\$ 1.024,67 em janeiro de 2010.

Como já analisado no capítulo 2, do ponto de vista salarial podemos concluir que os professores da educação básica no Brasil dependem de um bom contrato de trabalho. A título de exemplo, comparativamente aos estatutários, em 2007 os celetistas recebiam 23,5% a menos, os com contrato temporário 55,5% a menos (SOUZA, GOUVEIA e DAMASO, 2009).

Assim, com base na análise da política educacional do governo Requião, verificamos muitos avanços relacionados à valorização da carreira docente estadual, como a criação do Programa de Desenvolvimento Educacional (PDE) para os professores, o concurso de acesso de professores ao quadro do magistério, o Livro Didático Público, a criação das equipes

⁸²Em entrevista publicada no site do MEC: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14853:municipios-tem-recursos-para-garantir-o-aumento-salarial-diz-ministro&catid=222

multiprofissionais nas unidades escolares do estado, etc. Avanços que se efetivaram, principalmente, após a aprovação da Lei Complementar 103/2004, que dispunha sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Professor da Rede Estadual de Educação Básica do Paraná e que tornou possível aos professores do quadro próprio do magistério (QPM) uma efetiva ascensão na carreira com o consequente acréscimo na remuneração, entre outros instrumentos de valorização.

Mas, apesar deste Plano de Carreira regulamentar o ingresso por concurso público, a Lei Complementar 108/2005 – sancionada, aproximadamente, um ano após a aprovação do Plano de Cargos, Carreiras e Salários dos professores paranaenses (Lei Complementar 103/2004) – permite a contratação de professores através de Processo Seletivo Simplificado (PSS). A referida lei elenca uma série de direitos e deveres compartilhados com os professores efetivos do Estado (QPM), fazendo, inclusive, várias menções à Lei Complementar 103/2004 e aos referidos direitos e deveres compartilhados.

Mas, apesar disso, estes profissionais não têm uma perspectiva de carreira, assim como também não têm acesso a muitos elementos de progressão e evolução da remuneração (como vencimento, auxílios, gratificações e adicionais) que são os principais instrumentos para uma efetiva valorização docente e, como veremos no capítulo quatro, são os principais elementos que diferenciam professores efetivos e temporários no Paraná. Como analisado, apesar dos mencionados avanços, em razão da ampliação da rede estadual de educação do Paraná, que se deu, sobretudo, em relação ao crescimento das matrículas no ensino médio, o governo do Estado listou como uma de suas prioridades, a capacitação de professores para atuação nas modalidades de ensino sob sua responsabilidade.

No entanto, em face dos resultados apresentados no presente trabalho, o que se verificou – e será melhor analisado no capítulo quatro – foi que o governo Requião encontrou outra solução para o problema, ou seja, a contratação de professores temporários, que, em 2010, último ano do seu governo, correspondeu a uma média de 19.307 contratações (26,28%).

Portanto, após a análise da trajetória política, da gestão pública e da política educacional adotada na primeira gestão de Beto Richa (2011-2014) – que será feita a seguir – trataremos, especificamente, no capítulo 4, do objeto maior de estudo deste trabalho, o professor temporário da rede estadual pública do Paraná, através da análise dos instrumentos legais que regem a categoria (Leis, Decretos, Portarias, Resoluções, Instruções, etc) – uma vez que (de acordo com o Parecer nº 9/2009 da CNE/CEB) só pode fixar os vencimentos dos

servidores públicos, lei específica do ente federado ao qual o servidor está vinculado, sendo que esta lei, em se tratando de professores, deve ser elaborada (o Projeto de Lei) pelo chefe do Poder Executivo, vez que esta autoridade é que é competente para tanto.

3.2. Carlos Alberto Richa

3.2.1. Trajetória Política

No pleito de 2010, o candidato apoiado por Requião, Osmar Dias (PDT), foi derrotado, já no primeiro turno, pelo atual governador Carlos Alberto Richa (PSDB). A política adotada por Beto Richa – como seria comprovado no decorrer de seu governo – se mostrou coerente com o projeto de Estado defendido pelo seu grupo político e, em muitos aspectos, como veremos, lembra o governo de Jaime Lerner, que governou o Paraná de 1995 a 2002, pelo PFL (atual DEM), parceiro histórico do PSDB. O modelo de Organizações Sociais, adotado logo no início da sua gestão – e que, em muitos aspectos, é semelhante ao modelo dos “serviços sociais autônomos” adotados no Paraná durante o governo Lerner – é um exemplo significativo deste ideário a ser analisado.

Antes, porém, faremos uma breve análise da trajetória política do atual governador do Paraná, Carlos Alberto Richa.

[...] Outro “herdeiro” de Ney Braga foi José Richa, Prefeito de Londrina, deputado, governador do Paraná eleito em 1982 nas primeiras eleições diretas desde 1964 e senador da República. Richa entrou na política pelas mãos de Ney Braga, depois passou à oposição para garantir sua eleição. Antes de falecer, deixou seu filho Beto Richa como um dos nomes fortes na política paranaense ... (OLIVEIRA, 2007, p. 154).

Carlos Alberto Richa (PSDB), assim como seu antecessor, Roberto Requião (PMDB), em que pesem as diferenças pontuais de seus governos, corroboram com a tese, já mencionada anteriormente, de Oliveira (2001), segundo a qual, “a tradição do Paraná é a política da continuidade”. De acordo com artigo do autor, do ano de 2007, ano em que Roberto Requião era governador do Paraná e Beto Richa, prefeito da capital (Curitiba):

Os exemplos multiplicam-se e revelam relações surpreendentes. No dia 27 de março de 2007, foi inaugurada uma unidade da saúde da Prefeitura de Curitiba com o nome de Wallace Thadeu de Mello e Silva, homenagem feita pelo Prefeito de Curitiba, Carlos Alberto Richa (Beto Richa), ao pai do Governador Roberto Requião de Mello e Silva. A homenagem havia sido combinada antes de mais uma das constantes rusgas pessoais e políticas entre os chefes dos poderes executivos paranaense e curitibano (OLIVEIRA, 2007, p. 153).

Como analisa Oliveira (2007), a homenagem revela as complexas relações que existem no fechado círculo de poder que caracteriza a política paranaense.

Carlos Alberto Richa nasceu em Londrina, em 29 de julho de 1965. É filho do ex-governador José Richa. Graduado em Engenharia Civil pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Iniciou a vida pública⁸³ em 1994, elegendo-se deputado estadual pelo PSDB, se reelegendo quatro anos depois.

Em 2000, foi eleito vice-prefeito de Curitiba na chapa de Cassio Taniguchi – do PFL, atual DEM – tendo exercido também, no primeiro ano de mandato, a função de Secretário Municipal de Obras. Disputou as eleições para o governo do Estado, pela primeira vez, em 2002. Este seria o primeiro confronto direto entre os candidatos Roberto Requião e Beto Richa – cujos governos são objeto do presente trabalho – na ocasião, Beto Richa, candidato pelo PSDB, obteve 888.796 votos, o que lhe garantiu a terceira posição do pleito, sendo que o segundo turno seria disputado entre Álvaro Dias (PDT) e Requião (PMDB), que saiu vitorioso. Em 2004, Beto Richa foi eleito prefeito de Curitiba, sendo reeleito em 2008 com quase 80% dos votos. Em 30 de março de 2010, renunciou ao mandato para concorrer ao Governo do estado do Paraná, sendo que, em 19 de junho de 2010, foi lançado oficialmente candidato ao governo do Estado em convenção do PSDB. Sua coligação foi constituída por onze partidos. Elegeu-se governador do Paraná, já no primeiro turno⁸⁴. O segundo colocado, candidato Osmar Dias (PDT), tinha como candidato a vice-governador, Rodrigo Rocha Loures, do PMDB, mesmo partido de Roberto Requião – eleito senador neste mesmo pleito. Beto Richa é reeleito governador no pleito de 2014, no qual o ex-governador, candidato Roberto Requião, foi o segundo colocado.

O modelo de planejamento do atual governo paranaense parte de uma concepção de "Gestão para Resultados dos Contratos de Gestão". A Súmula do Decreto 3.505, de 14 de fevereiro de 2011, em seu artigo 1º, destaca:

Fica instituída, a nível de assessoramento na estrutura organizacional da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência - SEAP, a Unidade de Gerenciamento dos Contratos de Gestão - UGCG, que tem por finalidade coordenar a implantação da Gestão para Resultados dos Contratos de Gestão, competência exclusiva da Pasta, bem como verificar sua adequação ao longo da sua execução (PARANÁ, 2012).

⁸³Sua primeira disputa eleitoral – na qual não obteve vitória – foi em 1992, aos 27 anos, como candidato a vereador em Curitiba pelo PSDB.

⁸⁴Beto Richa se elegeu governador no primeiro turno, com 3.039.774 votos (52,44%), tendo disputado a eleição pela Coligação Novo Paraná, formada pelos partidos PSDB, DEM, PSB, PP, PPS, PTB, PMN, PHS, PTC, PSDC, PRP, PTN e PRB.

Nestes termos, o governo Beto Richa, novamente recorrendo ao recurso analítico do tipo ideal weberiano, pode ser enquadrado – nos termos de Esping Andersen (1990) – como um governo que implementa políticas públicas com base no modelo liberal, onde a intervenção social de corte liberal é residual, sendo que as medidas tomadas pelo Estado devem ter o intuito de minimizar os efeitos mais agudos da pobreza, gerando condições mínimas para que o indivíduo desenvolva suas próprias capacidades de lutar pela ampliação de seu bem estar material; ou, ainda, nos termos de Figueiredo (1997), prevalece a ideia de mérito como eixo de sustentação das ações do Estado, cujas medidas devem ser suplementares às ações da iniciativa privada. A seguir analisaremos como – e se – estas medidas se evidenciam na gestão pública do referido governo.

3.2.2. A Gestão Pública

Em uma entrevista concedida no primeiro ano de seu mandato, em matéria intitulada “O Estado como parceiro” (2011), o governador Beto Richa já deixava claro como seria o seu estilo de governar, dando destaque, por exemplo, aos chamados contratos de gestão:

Nosso propósito é fazer uma reforma nas estruturas do Estado para realocar ações de governo e potencializar os esforços que estão sendo feitos. Mas a grande inovação é que vamos **buscar os resultados a partir de Contratos de Gestão** que os secretários precisarão adotar. Esses contratos estabelecem objetivos e metas que precisam ser cumpridas. Trata-se de uma iniciativa que tem como foco dar fim ao desleixo administrativo. O setor público apresenta problemas crônicos que exigem grandes investimentos do Estado, mas é claro que não se equacionam apenas com recursos orçamentários. É essencial qualificar a gestão⁸⁵ (RICHA, 2011, s.p., grifos nossos).

E, também, às parcerias público-privadas:

[...] A perspectiva de **consolidação de parcerias público-privadas**, contudo, é estimulante e ajuda a desenhar novos cenários para o nosso desenvolvimento. Nos dá condições práticas para atender à demanda de setores essenciais para um Estado ... (RICHA, 2011, s.p., grifos nossos).

As afirmações do governador Beto Richa na referida entrevista nos fornecem elementos para o enquadramento da gestão pública implementada por seu governo no modelo denominado “administração pública gerencial”, além de elementos para pensar nas diferentes concepções de governo que demarcam também diferentes percursos de planejamento orientado por tendências decorrentes dos modelos governamentais.

De acordo com o artigo 37 da Constituição federal de 1988:

⁸⁵Entrevista concedida à Revista “Ideias – Política, Economia e Cultura no Paraná”. Jul. 2011. Disponível em: <http://revistaideias.com.br/ideias/materia/o-estado-como-parceiro>

A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade (...)

Sob inspiração neoliberal, já analisada anteriormente, a Emenda Constitucional 19/98 modificou o inciso 37 da referida Constituição, introduzindo, entre os princípios da Administração Pública, o da eficiência.

A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).

Tal modificação teve grandes impactos sobre princípios e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, além do controle de despesas e finanças públicas. A partir de então, as modificações nas relações do Estado com agentes públicos, agentes econômicos e terceiro setor têm sido gradualmente implementadas, independente da orientação política dos governos, em todos os entes da federação, por meio da edição de leis e atos infralegais regulamentadores das diretrizes inseridas na Constituição.

Como bem definido por Castells (1998):

Na onda da globalização, na era da informática que revoluciona a comunicação, o exercício da cidadania, exige um Estado-rede capaz de atuar em conjunto com a sociedade e para isso observam-se princípios da subsidiariedade (o Estado substituído pela sociedade ou empresa em tudo o que não seja mais necessária a sua atuação), da flexibilidade na organização e atuação da administração, da coordenação, da participação cidadã, da transparência administrativa, da modernização tecnológica, entre outros (CASTELLS, 1988, p. 27).

E, ainda, de acordo com Tácito (1999):

Na perseguição do que se convencionou chamar de Administração Pública Gerencial, a implantação progressiva e crescente do processo de privatização inaugura um sistema peculiar de fiscalização e controle estatal sobre a eficiência dos serviços privatizados e a eficiência do próprio serviço público (TÁCITO, 1999, p. 85).

Assim, com a transposição de princípios da administração de empresas para a administração pública, que se efetiva a partir da E.C 19/98, o princípio da eficiência entra de vez para o vocabulário da gestão pública. De acordo com Roza (2009), “eficiência diz respeito à produtividade, isto é, diz respeito a desempenho que se deve ter para atingir o resultado esperado”.

Assim, as secretarias passam a operar com a imposição do princípio da eficiência. E, como a atividade é exercida ou pelo próprio Estado, ou pelo particular, ambas as atividades sofrem controle para auferir-lhes o desempenho (Roza, 2009).

A Administração pública passa a ter o controle exercido mediante cláusulas de Contrato de Gestão.

Em relação ao Paraná, de acordo com a Casa Civil (2012), o Contrato de Gestão é definido como sendo:

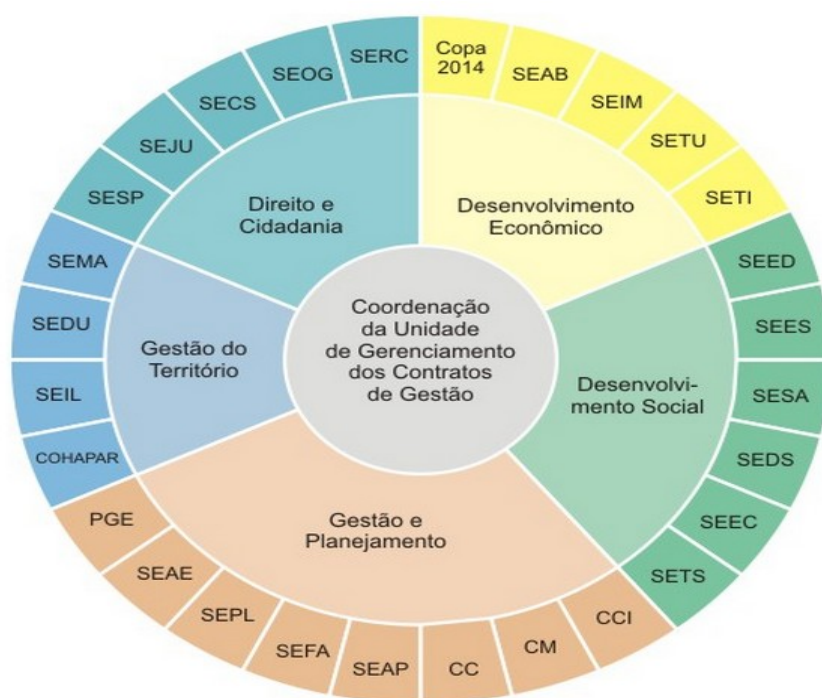
[...] um compromisso formal estabelecido com cada Secretário de Estado, no sentido de definir metas que deverão ser atingidas através da implementação de projetos estratégicos. Os projetos, por sua vez, são parte estruturantes do Plano de Governo onde se define os compromissos e prioridades estabelecidas entre o Governo do Paraná e a sociedade.

Esse instrumento que reflete um "Um Novo Jeito de Governar" é também veículo de comunicação direta com a sociedade, seguindo os princípios da transparência na gestão pública, para o acompanhamento e controle social das ações de governo, ao lado de outros mecanismos já existentes como o do acompanhamento da execução financeira.

Os contratos serão gerenciados pela Unidade de Gerenciamento dos Contratos de Gestão - UGCG, instituída na estrutura organizacional do Estado, pelo Decreto nº 3505 de 14 de dezembro de 2011. Os Órgãos estão organizados por áreas de atuação, estabelecidas pela Resolução nº 3961 de 09 de fevereiro de 2012 (PARANÁ, 2012).

Os contratos são assinados no início de cada ano entre o governador (denominado contratante) e cada secretário de estado (denominado contratado) e gerenciados pela Unidade de Gerenciamento dos Contratos de Gestão – UGCG. Os órgãos e secretarias estão organizados por áreas de atuação, como demonstrado no organograma da figura 3.

FIGURA 3: ORGANOGRAMA DAS SECRETARIAS DISTRIBUÍDAS POR ÁREA DE INTERESSE



FONTE: PARANÁ. Plano Plurianual (2012-2015).

Para exemplificar, segue um trecho do Contrato de Gestão, firmado no ano de 2012, entre a Secretaria Estadual de Educação do Paraná (SEED-PR) e o governo do Paraná:

CLÁUSULA PRIMEIRA

O presente CONTRATO tem por objeto a contratação de resultados voltados à melhoria das ações da Secretaria de Estado da Educação, bem como do gerenciamento da execução dos Projetos, cujas metas visam assegurar o cumprimento do objeto e a adequação ao Objetivo de Governo denominado “Um Novo Jeito de Governar” tendo como diretriz a Gestão para Resultados.

§ Primeiro – O gerenciamento da execução dos Projetos será feito mediante o acompanhamento dos seus marcos e entregas, e a avaliação do cumprimento das metas pactuadas [...]

Como citado anteriormente, o princípio da eficiência – introduzido pela E.C 19 – passa a ser o princípio orientador dos contratos de gestão, ou seja, um “novo modelo” com o objetivo de gerir o patrimônio público através da utilização de conceitos trabalhados, principalmente, na administração privada (de onde são decorrentes).

Termos como economicidade nas despesas administrativas, economia e melhor uso dos recursos passam a fazer parte da rotina administrativa do serviço público, como se nota neste outro trecho do contrato de gestão firmado entre governo e SEED-PR:

CLÁUSULA QUINTA

O CONTRATADO se compromete a buscar a eficiência nos gastos com despesas de custeio administrativo, adotando medidas de gestão que visem a economicidade nas despesas administrativas do Órgão, propiciando economia e melhor uso dos recursos com o objetivo de obter a reversão orçamentária da modalidade de despesa de custeio administrativo para investimentos, do valor total economizado.

§ Único – O CONTRATADO apresentará à Unidade Gerenciadora dos Contratos de Gestão (UGCG) um plano de redução de despesas de custeio administrativo de 15% (quinze por cento) da previsão orçamentária de 2012, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da assinatura deste CONTRATO.

O fato é que, com essas medidas adotadas durante o governo Richa, as secretarias passam a ter maior flexibilidade para arregimentar esforços entre particulares e o governo para buscar o cumprimento dos objetivos contidos nos contratos de gestão, objetivos estes, que, a princípio são de interesse geral. De acordo com Roza (2009):

Não são opostos, na verdade, os interesses públicos e os privados. O interesse privado está embutido no interesse público geral, do qual o particular participa. O indivíduo se congrega aos outros indivíduos, e, no Estado Democrático de Direito, comunga de interesses coletivos comuns. Daí que não é da Administração a preocupação na busca dos bens comuns. O interesse é de todos porque é de cada um que compõe este todo. Em consequência, a responsabilidade não é apenas do governo, a responsabilidade é de todos (ROZA, 2009, n.p).

No entanto, é importante observar que neste modelo, a figura do antigo servidor público, neste caso, os professores da rede estadual pública do Paraná, é substituído pela

figura do profissional do setor privado da economia – definido por Alain Supiot (1996), como analisado anteriormente, como “crise do espírito do serviço público” – ficando atrelado aos princípios deste, dentre os quais, a limitação do custo, dos prejuízos e, em certa medida, objetivando um lucro maior para o “acionista”. O que se busca é a satisfação do cliente, como passa a ser entendido o “cidadão consumidor dos serviços públicos” oferecidos pelo Estado.

De acordo com Roza (2009):

Espera-se que a eficiência proporcione serviço público, atendimento a necessidades coletivas, atingindo o bem comum. O artigo 3º-CF manifesta a razão de ser do Estado brasileiro:

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I-constituir uma sociedade livre, justa e solidária;

II-garantir o desenvolvimento nacional;

III-erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV-promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade, e quaisquer outras formas de discriminação.

Este objetivo primeiro inspira toda a Constituição brasileira. É com esta perspectiva que a nação se organizou politicamente, e sob a inspiração desta Constituição se plasmou o ordenamento jurídico (ROZA, 2009, n.p).

De acordo com o referido autor (Roza, 2009), se não se coadunar com este interesse, o princípio da eficiência não estará condizente com o modelo de país que se quis traçar pela Constituição. E, além disso:

O princípio da eficiência, introduzido no conjunto de reformas administrativas pela Emenda Constitucional 19, deverá se traduzir em efeitos positivos para o conjunto da população e não se reduzir a índices estatísticos de demonstração de produtividade, apenas minorando custos para obtenção de equilíbrio nas contas públicas (ROZA, 2009, n.p).

Ou seja, as medidas analisadas até aqui, decorrentes da Emenda Constitucional 19, sugerem que a busca da eficiência pelo governo não está associada à qualidade dos serviços públicos prestados a população, em outros termos, a responsabilidade fiscal não tem sido serviente da responsabilidade social, que se efetiva através de políticas públicas.

A busca pelo equilíbrio nas contas públicas tem passado por cima do bem-estar social da população do Paraná. Isso também se reflete no Plano Plurianual (2012-2015) do Paraná que foi elaborado sem especificar programas prioritários⁸⁶.

De acordo com Carneiro (2013), a adoção de programas temáticos, em substituição a programas setoriais – como é o caso do PPA do Paraná – sinaliza na direção da preocupação

⁸⁶Apesar do Plano Plurianual (2012-2015) do Paraná ter sido elaborado sem especificar programas prioritários, existem prioridades dentro de certos programas, como por exemplo, na Secretaria de Desenvolvimento Urbano onde há opção prioritária bem definida com relação à anterioridade da preparação da infraestrutura urbana para receber a Copa do Mundo de 2014.

com a incorporação da lógica intersetorial, criando condições mais favoráveis para lidar com a multisetorialidade inerente a diversas políticas públicas, notadamente na área social.

No entanto, no caso do Paraná, os programas setoriais seguem a lógica da hierarquização de poderes em níveis de atuação. A definição dos procedimentos, métodos e tecnologias para a elaboração do PPA são de responsabilidade da Coordenação de Monitoramento e Avaliação (CMA).

Subordinados ao Secretário de Estado estão, na ordem hierárquica, os Órgãos Descentralizados, as Assessorias, a Gerência; os Grupos Instrumentais, as Coordenações Programáticas, os Grupos Setoriais e os Escritórios Regionais.

A ideia de transversalidade nos PPA tem ganhado destaque no âmbito da gestão pública, por expressar, de acordo com Carneiro (2013), uma inovação na direção de um arranjo organizacional de natureza horizontal, presumidamente mais eficiente – que se contrapõe aos limites impostos por estruturas hierárquicas verticais, típicos da burocracia – mas, apesar disso, no Paraná ainda parece prevalecer a ideia de um “plano essencialmente orçamentário”.

Importante destacar que o texto do Plano Plurianual do Paraná para o período 2012 a 2015, alega ter sido construído influenciado pelo planejamento estratégico adotado pela União na concepção do seu PPA (PARANÁ, 2011). No entanto, não segue a determinação do 3º artigo da Lei federal nº 12.593, de 18 janeiro de 2012, que institui o Plano Plurianual da União para o período 2012-2015, segundo o qual:

Art.3º O PPA 2012-2015 é instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas, convergir a dimensão estratégica da ação governamental, **orientar a definição de prioridades** e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2012, grifos nossos).

Ainda, de acordo com o texto, o PPA foi elaborado com a adoção de uma nova proposta, incorporando parte das novas orientações do Governo Federal, adaptando-o às especificidades do nosso estado (PARANÁ, 2011), especificidades estas que, de acordo com o referido PPA, não se alinha a orientação do governo federal no quesito definição de prioridades, que, de acordo com Carneiro (2013):

A definição de prioridades no processo de elaboração do PPA pode se dar em dois níveis: estratégico e tático-operacional. No nível estratégico são traçadas linhas gerais que balizam ou orientam a atuação do governo, as quais se expressam sob a forma de diretrizes e objetivos estratégicos, ou termos congêneres, como macrodesafios e macro-objetivos, dentre outros, dependendo da concepção metodológica adotada. No nível tático-operacional aparecem os programas e ações

ou iniciativas, desenhados com o propósito formal de conferir materialidade à estratégia de governo.

No entanto, na transição das estratégias de governo para as intervenções específicas essa priorização tende a se diluir, o que significa a existência de uma articulação relativamente frouxa, quando não inexistente, entre os programas, de um lado, e os objetivos e os propósitos mais gerais que informam, ou deveriam informar, a formulação das políticas públicas, de outro. Para além dos problemas de coordenação, essa ausência de uma relação mais orgânica entre visão estratégica e o desenho dos programas sinaliza para a existência de um problema de priorização na dimensão operacional do PPA (CARNEIRO, 2013, p. 54-55).

Apesar de a intersetorialidade e a definição de prioridades não serem, por si só, suficientes para garantirem mais qualidades às políticas públicas alvo, partimos do pressuposto que estas medidas poderiam sim, em especial em momentos de crise financeira – alegação que se tornou bem recorrente nos últimos anos – conferir um maior grau de precisão ao PPA e, conseqüentemente, propiciar o aumento da capacidade do governo de formular, monitorar e avaliar as respectivas políticas públicas.

Além disso, de acordo com Carneiro (2013):

Trata-se de uma lógica de gestão que transcende um único setor da política pública, fundado na percepção de que “os problemas reais cruzam os setores e têm atores que se beneficiam ou são prejudicados por eles”. Em sintonia com tal percepção, faz-se necessária uma abordagem intersetorial do problema para sua compreensão e atuação sobre o mesmo. No entanto, são poucos os estados que procuraram incorporar, na formulação dos programas que compõem o respectivo PPA 2012-2015, uma concepção metodológica informada pela transversalidade (CARNEIRO, 2013, p. 56).

Apesar de o modelo de administração pública gerencial adotado no governo Richa se basear em princípios que, teoricamente, se apresentam como os mais aptos a proporcionarem um serviço público capaz de garantir o melhor atendimento a necessidades coletivas, atingindo o bem comum e, apesar de o Paraná ter sido a unidade da federação que mais aumentou sua receita corrente líquida (RCL), de acordo com a Secretaria de Estado da Fazenda (2014), que subiu 42,95% nos quatro anos de governo Richa, como demonstrado na tabela 19, isso não se reverteu em resultados favoráveis para as principais políticas públicas do Estado.

Tomando a saúde e a educação como exemplos, nos três primeiros anos de mandato, não se atingiu os 12% da receita previstos na Constituição para a saúde e, em relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) 2013, principal indicador da qualidade do ensino do país, o Paraná caiu cinco posições no ranking nacional em relação à última avaliação, realizada em 2011.

TABELA 19: EVOLUÇÃO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL) DO PARANÁ (2011 – 2014)

2011	19.713.388.991
2012	21.849.072.564
2013	25.397.663.790
2014	28.179.730.751
CRESCIMENTO DA RCL	42,95%

FONTE: Secretaria de Estado da Fazenda. Responsabilidade Fiscal. Relatório Resumido da Execução orçamentária. Demonstrativo da Receita Corrente Líquida. Janeiro a dezembro⁸⁷.

Neste período, o Paraná esteve entre os estados em que mais houve crescimento de receitas. Comparando a evolução da RCL dos dois governos, percebe-se que durante o período analisado no governo Richa (2011 – 2014) houve um crescimento de 6,91% em relação ao período de 2007 a 2010 (governo Requião). Apesar disso, como demonstrado na tabela 20, abaixo – que apresenta a evolução, no mesmo período, de algumas despesas selecionadas – percebe-se que, em relação à educação, a despesa ficou em torno de 23,99%, 1,68% menor.

TABELA 20: EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DO ESTADO DO PARANÁ: DESPESAS SELECIONADAS (2010-2014). VALORES PERCENTUAIS

DESPESAS	2007	2008	2009	2010	% médio 2010 – 2014
SEGURANÇA PÚBLICA	6,41%	7,11%	7,19%	7,33%	7,01%
PREVIDENCIA SOCIAL	10,94%	15,12%	12,72%	11,03%	12,45%
SAÚDE	10,80%	9,66%	9,24%	10,10%	9,95%
EDUCAÇÃO	25,98%	21,80%	23,77%	24,39%	23,99%
CIENCIA e TECNOLOGIA	0,74%	0,78%	0,57%	0,57%	0,67%
SERVIÇO da DIVIDA (interna e externa)	5,49%	5,00%	4,60%	4,64%	4,93%

⁸⁷Disponível em <http://www.fazenda.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=438> . Acesso 8 Fev. 2015.

OUTRAS DESPESAS	40,38%	41,31%	42,49%	42,49%	41,67%
DESPESA TOTAL DO ESTADO	100%	100%	100%	100%	100%

FONTE: Secretaria de Estado da Fazenda (Paraná). Coordenação de Administração Financeira do Estado – CAFE. Relatório Resumido de Execução Orçamentária. Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção (Janeiro a dezembro). 2003-2014. Disponível em: <http://www.fazenda.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=438>. Acesso em: 20 dez. 2015.

Importante destacar que este crescimento não fez frente ao principal gasto, “pessoal e encargos sociais”, que é o pagamento de salários e benefícios aos seus funcionários públicos. Apesar de, no geral, este ter caído, relativamente às receitas correntes líquidas, passando de 49,89% em 2011 para 42,77% em 2014, de acordo com dados do Portal da Transparência do Paraná (2014), alguns números chamam a atenção, como o aumento dos cargos comissionados⁸⁸.

Soma-se a estes fatores o fato de o governo Richa ter retomado a tendência neoliberal que vê a Administração Pública com maior produtividade num Estado “enxuto”. Esse “enxugamento”, no caso do Paraná, não se refere à dispensa de funcionários públicos e, sim a flexibilização das formas de vinculação de recursos humanos postos em condição de precariedade.

A título de exemplo, a tabela 21, abaixo, apresenta as despesas com servidores públicos contratados por tempo determinado, de 2011 a 2014, que mostra um crescimento de 58% nesse tipo de contratação. Sendo que a maior categoria com servidores públicos contratados por tempo determinado é, justamente, a de professores, que em 2014, último ano de governo Richa, aqui analisado, correspondeu a 23.376 contratações, o equivalente a 28,89% do total de professores da rede estadual pública do Estado.

TABELA 21: DESPESAS (EM R\$) EFETUADAS COM CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO (2011 – 2014)

ano	Contratação por Tempo Determinado
2011	571.213.979,43
2012	598.723.569,64
2013	854.284.389,14

⁸⁸De acordo com Oliveira (2010), é importante destacar que, de acordo com dados do Portal da Transparência do Paraná (2014), já no primeiro ano do governo Richa houve um aumento de 177% e nos quatro anos do governo, esse aumento foi de 349%, correspondendo a um montante de R\$ 507 milhões aos cofres públicos do Paraná em 2014, último ano do governo Beto Richa.

2014	985.561.260,44
------	----------------

FONTE: Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro (SIAF) – Portal da Transparência – Governo do Estado do Paraná (dados trabalhados pelo autor).

Todas essas medidas adotadas, analisadas até aqui, tiveram impactos diretos nas políticas públicas de educação e no trabalho docente, como veremos a seguir.

3.2.3. As Políticas Públicas de Educação e o Trabalho Docente

Embora o recorte temporal da presente tese abranja o período do primeiro mandato do governador Beto Richa (2011 – 2014), ao iniciar este tópico sobre as Políticas Públicas de Educação e o Trabalho Docente no Paraná, é impossível deixar de lado os acontecimentos que culminaram no lamentável fato, para dizer o mínimo, ocorrido no dia 29 de abril de 2015, poucos dias antes de o governador completar 4 meses da posse de seu segundo mandato. Até mesmo porque os motivos que levaram ao ocorrido estão diretamente relacionados às políticas implementadas nestes quatro anos aqui analisados, indubitavelmente um dos períodos mais complicados para o desenvolvimento das políticas educacionais no Paraná.

Os professores da rede estadual do Paraná haviam entrado em greve – decidida em Assembleia – desde 24 de abril, devido ao fato de serem contrários a mudanças no sistema de previdência dos servidores do Estado e também reivindicavam uma nova rodada de negociações para discutir a data-base da categoria. Em fevereiro, os professores da rede estadual já haviam paralisado suas atividades por 29 dias devido às propostas que integravam o chamado "pacotão", um conjunto de medidas que propunha ações de austeridade fiscal anunciado pelo governador Beto Richa. No dia 29 de Abril, impedidos de acompanhar a sessão em que seriam votadas as referidas mudanças no sistema de previdência dos servidores, os professores protestavam em frente a Assembleia Legislativa quando a ação violenta da Polícia Militar ocorreu. Ação esta que teve grande repercussão na mídia nacional e internacional – contando com repúdios e moções das mais variadas e diversas instituições, tais como: Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), Fórum Nacional de Educação (FNE), dentre inúmeras outras – e que foi assim sintetizada pelo Editorial-Manifesto Violência Contra os Professores na Greve do Paraná: “Para não esquecer quando se fere um Professor”, elaborado por Silva e Bernartt (2015):

O episódio que culminou em tortura coletiva aconteceu quando os docentes grevistas reivindicavam uma nova rodada de negociações com o governo para

discutir a data-base. Eles reivindicavam como grande parte dos docentes em greve em outros estados brasileiros, um reajuste de 84%, baseado no IPCA (índice oficial de preços, nos últimos 12 meses - embora o estado só ofereça 5,4 %6. O massacre aos professores ocorreu no momento em que estava em votação o PL 024/2015, conhecido como “pacotão”, projeto de lei que resulta em cortes de benefícios do funcionalismo público, alterações na previdência estadual, dentre outras mudanças. A proposta obteve aprovação com 31 votos contra 20. Os corpos, as mentes, a honra e a dignidade dos trabalhadores da educação foram gravemente feridos, ultrajados e vilipendiados quando reivindicavam respeito e condições dignas de trabalho, salário, respeito e reconhecimento pelos serviços prestados a duras penas à sociedade brasileira. Em troca, ao invés de uma política educacional de qualidade, receberam uma “política do corpo”, que se baseia na “Pedagogia da Pancadaria”. Tudo isso aconteceu, contraditória e ironicamente, no momento em que se discutem, os limites e possibilidades das políticas educacionais estaduais, sobretudo, na esfera federal a partir do projeto “Pátria Educadora”. A “Pátria educadora”, para assim se tornar, efetivamente, precisa fazer com que o investimento crescente no ensino básico ganhe qualidade”, começando por priorizar os investimentos para a melhoria das condições de trabalho, infra-estrutura das escolas e a valorização da atividade docente com salários à altura da competência e da relevância social e política dos professores para a formação de crianças, jovens e adultos. Além disso, deve ter como ethos, independentemente do partido que governe a nação, a não permissão violência contra professores, fazer negociações a partir do diálogo e, assim, buscar soluções para os problemas educacionais. A educação repressiva do aparelho do Estado, sequer permitiu que os professores lutassem em prol da educação pública de qualidade para todos “para além da lógica do mercado”. É preciso destacar que a “a repressão do Estado é problema comum”, uma vez que nas diversas mobilizações de professores em diversos estados brasileiros, pela melhoria e condições de trabalho, a repressão assume diversos requintes, matizes e formas de violência simbólica e real. De fato, eles, os professores, em termos simbólico-reais, “sempre apanharam” ao longo da história das greves e sempre foram feridos em suas manifestações por outras políticas educacionais para além das desigualdades sociais e escolares (SILVA, BERNARTT, 2015, p. 9-10).

Mas, apesar desse momento turbulento no qual todos os envolvidos com a área da educação – direta ou indiretamente – se encontram, este tópico propõe a discussão das políticas educacionais implementadas na primeira gestão do governador Beto Richa (2011-2014), as quais, invariavelmente, como citado, culminaram no fato ocorrido em 29 de abril de 2015.

Não se trata aqui de avaliar os méritos das gestões de estado que compreenderam o período visado (2007 a 2010) [Roberto Requião], mas é necessário apontar que a um governo que, embora não isento de limitações, notabilizou-se por uma concepção geral de estado com caráter eminentemente público e, portanto, permeável às contradições e tensões sociais, sucedeu-se outro, [Beto Richa] que pode ser identificado a uma visão gerencial da administração estatal, na qual o caráter público do estado é relativizado conforme as intenções do executivo e os padrões de eficácia e eficiência por este adotados (HORN, ARIAS, 2013, p. 84).

A estrutura (forma) do Plano de Ação na Gestão da Escola revela a concepção de Gestão para Resultados como modelo de gestão que prioriza o resultado em todas as ações e se materializa no Contrato de Gestão, enquanto instrumento de contratualização de resultados,

celebrado entre dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado e as autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão.

Nessa perspectiva, o Plano de Ação na Gestão da Escola foi estruturado à semelhança dos contratos celebrados entre o Governador do Estado do Paraná e cada uma das Secretarias de Estado, assumindo a responsabilidade de resolver questões relativas ao gerenciamento dos Contratos de Gestão.

Neste sentido, o Plano de governo 2011 – 2014⁸⁹, registrado em cartório e denominado “Um Novo Jeito de Governar” dá destaque a questão da “qualidade dos serviços públicos”, uma diretriz que, segundo o referido documento, deverá estar presente em todas as ações do governo. Tal diretriz é assim definida no Plano de governo:

Todos os produtos e serviços públicos terão de incorporar um item obrigatório: o padrão de qualidade. A sociedade não mais admite pagar impostos e receber em troca produtos e serviços de qualidade inferior àquela ofertada pela iniciativa privada – em muitos casos, a custos menores. A máxima segundo a qual tudo o que é público é ruim tem de ser substituída pelo conceito de valor agregado e qualidade superior, proporcional aos tributos pagos (PLANO DE GOVERNO 2011 – 2014, 2010, p. 7).

Para a área de Educação, Ciência e Tecnologia, são destacados 9 metas:

1. Integrar e promover uma ampla rede paranaense de pesquisa e inovação com inclusão dos setores privados;
2. Ampliar o acesso às redes digitais de conhecimento;
3. Ampliar educação de nível médio e técnico;
- 4. Melhorar a qualidade da educação;**
5. Desenvolver política integrada para a juventude;
6. Combater o analfabetismo;
7. Fomentar o desenvolvimento da ciência e tecnologia a partir das instituições acadêmicas e de pesquisa;
8. Promover o aperfeiçoamento institucional do ensino superior;
9. Ampliar o acesso às universidades estaduais (PLANO DE GOVERNO 2011 – 2014, 2010, p. 28, grifos nossos).

De acordo com o documento, “o ponto de partida, para confrontar os problemas diagnosticados e realizar a estratégia que se propõe a resolvê-los é o atendimento do conjunto de objetivos de governo” (PLANO DE GOVERNO, 2011 – 2014, 2010, p. 23), e, embora não haja nestas metas nenhum item relacionado diretamente a questão da valorização do trabalho docente, o primeiro objetivo é assim definido: “Investir no desenvolvimento do servidor público (carreiras, educação permanente, aposentadoria e saúde) (PLANO DE GOVERNO 2011 – 2014, 2010, p. 24).

⁸⁹Disponível em: https://www.scribd.com/fullscreen/34568855?access_key=key-fb8krcwt8pniefn7tg4

Em 30 de agosto de 2012 – data em que, em todo o Estado, são feitos atos públicos, passeatas, paralisações, relembrando o dia 30 de agosto de 1988, quando os trabalhadores em educação, que encontravam-se em greve, lutando por melhores condições salariais e uma educação pública de qualidade, foram reprimidos pelas tropas militares do Estado do Paraná, que na época estavam sob o comando do Governador Álvaro Dias (PSDB) – educadores levaram suas reivindicações para as ruas de Curitiba e todo o Paraná. Com o mote "Governador: compromisso assumido tem que ser cumprido", professores e funcionários marcharam da Praça Santos Andrade até o Palácio Iguaçu.

Após cumpridos dois anos de mandato, o descontentamento da categoria era generalizado. Entre as muitas reivindicações estava a questão das alterações na Educação de Jovens e Adultos (EJA⁹⁰), que – sob o respaldo da instrução normativa 015/2012 – acarretou o fechamento de muitas turmas que ofereciam essa modalidade. A questão principal girava em torno da organização da demanda para as escolas. Segundo a APP-sindicato⁹¹, a demanda de matrículas das escolas só é completada no mês de março, após o período de Carnaval, o ideal seria que as aulas fossem distribuídas com vistas a esta demanda. No entanto, a SEED-PR não acatou esta reivindicação, alegando que a medida visava concentrar os estudantes individuais nos Centros Estaduais de Educação Básica para Jovens e Adultos (CEEBJAS) e, assim, otimizar o trabalho dos professores. Até então, esses alunos podiam estudar nas escolas mais próximas de suas casas ou de seus locais de trabalho, não necessitando se deslocar até um dos centros, que não estão presentes em todos os municípios. Além disso, havia a determinação de que só se abrissem turmas de ensino individual com o mínimo de 20 alunos.

Mas o fechamento de turmas não atingiu apenas a EJA e sim todas as modalidades de ensino da rede estadual pública, ocasionando, entre outros problemas, a superlotação de turmas. O Jornal Gazeta do Povo, em matéria publicada em 15/09/2011⁹², já denunciava a superlotação ocasionada pelo fechamento de turmas:

O fechamento de algumas turmas nas escolas estaduais do Paraná tem deixado salas de aula superlotadas e professores e alunos descontentes com a queda na qualidade do ensino. Na última semana, três classes da Escola Estadual Cecília Meireles, em Curitiba, foram fechadas: uma do 5.o ano, outra do 7.o – ambas do ensino fundamental – e uma do 1.o ano do ensino médio. Os estudantes das turmas encerradas foram colocados em outras e as salas de aula ficaram lotadas.

⁹⁰ No Paraná, a A EJA oferece dois tipos de organização: a coletiva e a individual. O ensino coletivo se dá nas turmas com alunos que podem ter frequência regular, enquanto o individual recebe aqueles que não conseguem. Como o curso individual é feito por disciplinas, sendo quatro por vez, o aluno podia – antes da Instrução Normativa 015/2012 – se matricular a qualquer momento em uma nova disciplina, assim que terminasse uma das anteriores.

⁹¹ Disponível em: <http://www.appsindicato.org.br/Include/Paginas/noticia.aspx?id=6696>

⁹² Disponível em: www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/superlotacao-antipedagogica-ca1hm38e9z4yunm322d9rw5la

“Aumentar ainda mais o número de alunos em sala é dificultar o trabalho do professor e colocar em xeque a qualidade do ensino”, afirma uma educadora da escola que não quis ser identificada. As salas de aula das escolas estaduais do Paraná costumam ter cerca de 35 alunos, mas, com o fechamento de algumas turmas, o total fica entre 40 e 45 alunos. A medida, além de antipedagógica, segundo profissionais da área, desrespeita a Resolução 318 da Vigilância Sanitária, que exige que o intervalo entre cada carteira seja de 1,2 metro quadrado (m²), ou seja, uma sala com 35 m² não poderia ter mais de 29 alunos (GAZETA DO POVO, 2011, s/p).

De acordo com o jornal, em agosto de 2011, quando a medida começou a ser tomada, a SEED-PR afirmou que orientou os chefes dos Núcleos Regionais de Educação a fazerem um levantamento para identificar o número de turmas, alunos e professores com o intuito de otimizar o espaço nos colégios e, assim, ampliar o contra-turno. As turmas que tinham poucos alunos seriam fechadas.

Tais medidas passam a acontecer seis meses após a derrubada do Projeto de Lei nº 486/2005⁹³, da deputada Luciana Rafagnin (PT), que visava impedir o inchaço nas salas de aula ao instituir a redução gradativa do número máximo de alunos por turma, até atingir o estabelecimento de até 20 alunos por sala nas turmas do Ensino Infantil e 1ª série do Ensino Fundamental, até 25 alunos nas turmas de 2ªs a 4ªs séries, até 30 nas turmas de 5ª a 8ª séries do Ensino Fundamental e até 35 nas turmas de Ensino Médio.

No entanto, além do fechamento de muitas turmas, após a resolução 4008/12, que alterava questões relativas ao porte das escolas⁹⁴, outras tantas também viriam a ser fechadas a partir de então, principalmente aquelas que ofereciam a modalidade EJA. Não há informações precisas junto à SEED-PR sobre o fechamento de estabelecimentos que oferecem essa modalidade. No entanto, a APP-sindicato, em circular de 21/11/2014⁹⁵, denunciava:

De forma silenciosa e por fora das oficialidades, a Secretaria de Estado da Educação (Seed) tem orquestrado o fechamento de Centros Estaduais de Educação Básica para Jovens e Adultos (Ceebjas) pelo interior do Paraná. São os casos de Palotina, Jacarezinho e temos notícia de encerramento de turmas em Irati. Nos três municípios com procedimentos duvidosos. Contatos com a escola feitos por telefone, processos demorados e burocráticos e decisões tomadas em gabinete desconsiderando a realidade das escolas, da comunidade e da especificidade da EJA (APP-sindicato, 2014, s/p).

De acordo com Czernisz e Nascimento (2015), em artigo que investiga a Educação de Jovens e Adultos (EJA) diante das políticas educacionais adotadas pelo governo do Paraná (Beto Richa 2011 – 2014), cujo ponto de partida é o questionamento sobre o fechamento de turmas de EJA no Estado:

⁹³ O Projeto já havia sido vetado pelo governador Roberto Requião em 2006.

⁹⁴ Como detalhado no anexo 1.

⁹⁵ Disponível em: <http://www.appsindicato.org.br/Include/Paginas/noticia.aspx?id=10793>

[...] verifica-se um processo de diminuição do número de matriculados quando se observam os dados do Censo Escolar⁹⁶ no período de 2011 a 2014, presentes na base de dados do INEP, pelos quais se percebe uma significativa redução do número de matriculados na EJA no Paraná. Observa-se que no período em questão o maior número de matriculados encontra-se na rede estadual. No entanto, verifica-se uma redução no número total de matriculados no ensino médio EJA, que passa de 61.029 alunos matriculados na EJA presencial em 2011, para 54.226 alunos no ano de 2014, uma diminuição de 6.803 alunos (CZERNISZ, NASCIMENTO, 2015, p. 48).

Mas, segundo as autoras, ocorre, no entanto, o aumento da EJA ensino fundamental, na oferta privada, passando de 675 matriculados em 2011 para 1358 em 2014.

Observa-se, na base de dados do Censo Escolar do INEP, que, na oferta semipresencial, deixam de existir alunos matriculados na rede pública nos anos de 2012, 2013, e 2014. Importante esclarecer que a oferta de EJA ensino fundamental e médio também é feita pela rede privada nos anos de 2011 e 2013, conforme os dados analisados (CZERNISZ, NASCIMENTO, 2015, p. 49).

Como citado anteriormente, apesar do intenso questionamento às teses neoliberais em todo o mundo, a política adotada pelo governador Beto Richa se manteve coerente com o projeto de Estado defendido pelo seu “grupo político” que esteve no poder durante a década de noventa, tanto a nível estadual (Lerner) quanto federal (FHC). De acordo com Bendix (1986), os grupos políticos podem ser formados a partir de um compartilhamento de ideias, a inclusão em tais grupos resulta na criação de interesses concretos, seus participantes se comprometem com essas ideias. Durante a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, além da exclusão da modalidade do FUNDEF⁹⁷, as ações para a EJA se limitaram à parcerias com organizações não governamentais e entidades da sociedade civil, principalmente a Alfabetização Solidária⁹⁸.

⁹⁶ Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>> Acesso em: 12 de set. de 2015.

⁹⁷ A Emenda Constitucional nº 14/1996, que instituiu o FUNDEF suprimiu das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988 o artigo que responsabilizava o governo e a sociedade civil por erradicar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental num prazo de dez anos. Com isso, os recursos para a EJA ficaram prejudicados, ainda mais devido ao veto presidencial que excluiu as matrículas da EJA do cálculo geral das matrículas que poderiam fazer jus aos recursos do FUNDEF.

⁹⁸ De acordo com Barreyro (2010), o Programa Alfabetização Solidária era um subprograma da Comunidade Solidária, estratégia do governo para a gestão das políticas públicas. Surgiu após diversos encontros estaduais e regionais, com a participação de universidades, organizações não governamentais, setor público, sistema "S", etc., que haviam sido promovidos pelo Ministério da Educação (MEC), por recomendação da Comissão Nacional de Educação de Jovens e Adultos (CNEJA). Com o intuito de participar, no ano seguinte, da V Conferência Internacional sobre Educação de Jovens e Adultos (CONFINTEA), em Hamburgo, na Alemanha, nesse Seminário foram articuladas as propostas dos encontros anteriores e redigido um Documento Final, aprovado na sessão plenária (UNESCO/MEC, 2004). O Programa passa a atuar mediante as chamadas "parcerias": com *empresas* que custeavam metade dos gastos por aluno (a outra metade era coberta com fundos públicos, advindos do MEC); com *universidades*, que executavam as ações de alfabetização por meio de coordenadores e alfabetizadores que elas selecionavam e capacitavam; com os *municípios*, que eram responsáveis por questões operacionais (salas de aula, merenda, convocatórias). Os alfabetizadores eram pessoas do próprio município ou estudantes das universidades que recebiam um curso de capacitação. As aulas estavam organizadas em módulos de seis meses de duração cada um, e os alunos e alfabetizadores apenas podiam participar de um módulo. O Programa Alfabetização Solidária manifestava como objetivo reduzir os índices de

Em muitos aspectos, o governo Beto Richa (2011 – 2014), parece seguir o mesmo “receituário”. No caso do grupo político a que nos referimos – PSDB e partidos aliados como DEM (ex PFL) – a ideia que prevaleceu, em relação às políticas públicas, era a de que os gastos públicos com políticas sociais deveriam ser reduzidas ao máximo, o que se efetivaria através, principalmente, de uma parceria com a iniciativa privada, que assumiria gradualmente as responsabilidades do Estado.

Em relação aos dois primeiros anos da gestão do governador Beto Richa, os dados indicavam – de acordo com Cid Cordeiro, economista do DIEESE, em reunião de planejamento anual da APP-Sindicato – que o governo investiu menos em educação em 2011 (30,17%) do que em 2010 (31,79%). Os números absolutos aumentaram, mas não se comparados à arrecadação, que aumentou 15% (de cerca de 14 para 16 bilhões). A lei obriga que se gaste no mínimo 30%.

A educação básica – em todas as suas modalidades – foi a mais atingida pela política educacional do governo Beto Richa, sendo a principal vítima da redução nos investimentos⁹⁹. A APP luta para que pelo menos 25% se destinem para esse segmento. A previsão para 2012, segundo a Lei Orçamentária Anual (LOA), aprovada na Assembleia Legislativa, era de que seriam investidos 23% neste ano, com o governo estimando um crescimento de 6%.

Assim, no referido ato de 30 de agosto de 2012, a APP-sindicato, incluiu em suas reivindicações os seguintes itens:

- 1 - Piso / Data-base / Equiparação.
 - 2 - Reajuste para funcionários de 14,13%.
 - 3 - 33% de hora-atividade já!
 - 4 - Novo modelo de atendimento à saúde.
 - 5 - Ampliação dos direitos do Plano de Carreira dos professores e funcionários.
 - 6 - Novos concursos públicos.
 - 7 - Redução do número de alunos.
 - 8 - Educação pública de qualidade.
- (APP-sindicato, 2012, s/p).

Mas o descaso do governo com a questão da educação seguiria durante todo o seu primeiro mandato, o que fica evidenciado no relatório do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em parceria com o Tribunal de Contas da União e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), intitulado “Pacto Pela Boa Governança: Um Retrato do Brasil – Contribuição dos Tribunais de Contas para os Governantes Eleitos” (2014) e que

analfabetismo do país, focalizando nos jovens de 12 a 18 anos.

⁹⁹De acordo com os dados da APP-sindicato (Disponível em: <http://www.appsindicato.org.br/Include/Paginas/noticia.aspx?id=6910>) a redução nos investimentos passaram de 26,03% no último ano do governo Requião (2010) para 24,87% no primeiro ano do governo Beto Richa (2011).

recomendava ao Governador reeleito, após identificar inúmeras irregularidades cometidas, “tomar conhecimento da ocorrência desses fatos e determinar as alterações necessárias para melhorar a estrutura administrativa, a fim de alcançar, com efetividade e eficiência, as metas e objetivos, sem onerar a máquina e prejudicar a sociedade” (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, 2014, p. 43). Entre inúmeras irregularidades cometidas durante o primeiro mandato, estava a utilização indevida de recursos do Fundo de Previdência do Estado – ParanaPrevidência – para cobertura de insuficiências financeiras, fato que se agravaria ainda mais logo no início de seu segundo mandato, quando é sancionado o projeto de lei que promove mudanças no custeio da ParanaPrevidência, do qual os professores são a maior categoria beneficiada e que seria o estopim das manifestações que culminariam no lamentável fato ocorrido no dia 29 de abril de 2015.

Entre as irregularidades apontadas encontra-se a ausência de indicadores oficiais estaduais para monitorar e avaliar o ensino no Paraná.

Os indicadores localizados nos trabalhos existentes para visualizar os resultados da área são os de responsabilidade de entidades federais, porém não foram encontrados indicadores oficiais estaduais para monitorar e avaliar o ensino no Paraná. Eles são importantes para a análise dos resultados efetivos, diante dos gastos realizados com educação, que demonstrem o atendimento às necessidades da sociedade (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, 2014, p. 40).

Também foram relatadas deficiências e irregularidades na gestão patrimonial; admissões de pessoal não enviadas para registro ao Tribunal de Contas; irregularidades na gestão de pessoal do FUNDEB, além de irregularidades de informações

[...] relativas a recursos humanos e o total de funcionários na folha de pagamento repassadas pelo Órgão, mês a mês, sofrem constantes alterações; o Órgão não tem em sua estrutura uma unidade de Auditoria Interna e um responsável pelas atividades de controle interno, há saldo residual de outros exercícios na conta adiantamentos; existem inconsistências em Procedimentos Licitatórios; há irregularidades na formalização de aditivos contratuais; existência de pagamentos de despesas sem cobertura contratual; pagamento de juros e/ou multas por atraso no em diversas faturas de contas de água, telefone e energia elétrica; inexistência de distribuição das metas de acordo com as etapas/modalidades de ensino da educação básica; metas das obras não foram atingidas; e falta de controle e integração dos setores de Patrimônio e Financeiro (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, 2014, p. 44-45).

Além disso, sugeriu-se a imposição de determinação ao órgão para que sistematize, de forma mais eficiente, as despesas empenhadas a fim de que não ocorresse o cancelamento de empenhos já liquidados e para que a Secretaria:

- c) providencie o controle efetivo dos cargos de profissionais do magistério e profissionais da educação em desvio de função;
- d) retire do cálculo do percentual de 60% dos recursos do FUNDEB a remuneração dos profissionais do magistério em desvio de função;

- e) retire do cálculo do percentual de 40% dos recursos do FUNDEB a remuneração dos profissionais da educação em desvio de função;
- f) **retire do cálculo do percentual destinado ao FUNDEB a remuneração de cargos em comissão;**
- g) providencie Folha de Pagamento dos profissionais em efetivo exercício do magistério na educação básica diferenciada das do pessoal administrativo e de outras atividades-meio, a fim de possibilitar maior controle externo e social, permitindo maior transparência na demonstração dos profissionais que estão exercendo atividades no ensino. Esta exigência se faz presente no inciso VI do art. 71 da LDB (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, 2014, p. 45, grifos nossos).

Como analisado anteriormente, no tópico sobre a gestão pública do governador Beto Richa, se já era grave o fato de, nos quatro anos do respectivo governo, a proporção de cargos em comissão ter crescido 349% – correspondendo a um montante de R\$ 507 milhões aos cofres públicos do Paraná em 2014, último ano do governo – este fato se agrava ainda mais com a confirmação desta irregularidade, ou seja o uso indevido de recursos do FUNDEB para o pagamento de cargos em comissão.

O relatório também aponta elementos que podem ajudar a compreender o fato do Ensino Médio ter perdido cinco posições no ranking de qualidade do ensino médio em relação à última avaliação, realizada em 2011. Os dados foram divulgados com base no Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (IDEB) de 2013, principal indicador da qualidade do ensino do país. Em 2011, a nota era de 3,7 e fechou 2013 com 3,4, o que representa um decréscimo de 8,1%. De acordo com o relatório:

A equipe identificou que até o ano de 2011 existia a subfunção Ensino Médio - código 362 no Orçamento. Porém, a partir do ano de 2012, esta subfunção foi mesclada à do Ensino Fundamental – código 361, resultando na subfunção Educação Básica, não sendo mais possível, portanto, identificar os recursos direcionados especificamente ao Ensino Médio (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, 2014, p. 48).

O relatório aponta ainda que a capacitação de professores pode ser uma medida capaz de reverter o quadro de queda da qualidade desta etapa de ensino, alertando ainda que:

buscar uma identidade para o Ensino Médio é necessário. A estrutura escolar existente, em desacordo com os padrões, também traz perda de qualidade no processo ensino-aprendizagem. Porém, o principal, o profissional habilitado é que faz a diferença (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, 2014, p. 48).

No entanto, apesar do corpo docente da rede estadual pública do Paraná possuir 58% dos professores com pós-graduação – 3% deles com mestrado e 0,5% com doutorado – o relatório também aponta falhas na capacitação ofertada pelo Estado. De acordo com o relatório:

A Lei Complementar no 103/04 instituiu o Programa de Desenvolvimento Educacional – PDE, que permite a progressão funcional dos professores desde que participem de processo de formação continuada. O objetivo é o de melhorar o ensino e aprendizagem nas escolas públicas estaduais de Educação Básica. Por meio dele, pode-se observar a especialização dos professores paranaenses. Do universo pesquisado, 38% possuem 3o grau completo, 58% possuem pós-graduação e especialização, 3% possuem mestrado e 0,5% doutorado. Os cursos a serem ofertados pelo programa devem ser baseados em pesquisa com os docentes, onde eles expressam as suas necessidades. A constatação é de que 78% dos professores pesquisados afirmaram nunca ter participado de pesquisa de opinião para saber em quais cursos de capacitação o Governo Estadual deveria investir e 94% dos alunos afirmaram o mesmo. “Assim, há um desalinhamento entre as capacitações ofertadas aos professores e as reais necessidades desses, devido à falta de metodologia apropriada para diagnosticar essas necessidades”.

Diante desse diagnóstico deficiente, “da ausência de divulgação de cronograma prévio e da preocupação em se ofertar cursos, cujas áreas compõem indicadores (Português e Matemática)”, ocorre a baixa motivação para participação do público-alvo, aliada à pouca oferta de cursos em disciplinas apontadas como de maior dificuldade pelos alunos, e, por isso, compromete-se o processo de ensino/aprendizagem (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, 2014, p. 53).

Como demonstrado na tabela 22, em relação ao Paraná, percebemos que a situação salarial dos professores efetivos do Paraná acompanha a tendência de aumento observada em nível nacional. Além disso, os professores efetivos (QPM) do Paraná, nos quatro anos do governo Beto Richa, tiveram salários superiores ao PSPN.

TABELA 22: COMPARAÇÃO: SALÁRIO DOCENTE ESTADUAL X PISO SALARIAL PROFISSIONAL NACIONAL (PSPN) – 2011 A 2014 – (EM R\$)

ANO	SALÁRIO DOCENTE ESTADUAL	PISO SALARIAL PROFISSIONAL NACIONAL (PSPN)
2011	1.650,43	1.187,14
2012	1.837,22	1.451
2013	2.225,52	1.567
2014	2.473,22	1.697,39

FONTE: SEED-PR/Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação.

No entanto, no que se refere à legislação federal, mais especificamente à lei 11.738/2008, que instituiu o Piso Salarial e que determinou, que 33% das atividades do professor se compõem de atividades realizadas fora da sala de aula (hora-atividade¹⁰⁰), o

¹⁰⁰O projeto de lei complementar n. 02/2013, foi aprovado – sob pressão do movimento sindical, CNTE, entre outras instituições sindicais e da sociedade civil organizada – no dia 24 de abril de 2013 que dispõe sobre a hora-atividade e a ampliação de sua carga horária de 20% para 33%, legitimando, portanto, 1/3 de hora-atividade na jornada de trabalho dos docentes. Entretanto, de acordo com Nádia Artigas (2013, p. 67), “apesar de reconhecer a necessidade da categoria e o cumprimento da lei federal do piso salarial, o artigo 2o do referido projeto ainda condiciona a concessão à disponibilidade orçamentária e financeira bem como aos limites da lei de responsabilidade fiscal, ainda, sem efeitos retroativos”.

governo jamais cumpriu esta determinação, como fica evidenciado na carta dirigida aos pais, elaborada pela APP- Sindicato¹⁰¹, ao final do ano letivo de 2012:

[...] O trabalho do professor não é realizado apenas em sala de aula. É necessário tempo e empenho para corrigir provas, atividades e preparar as aulas. Hoje, o professor tem uma jornada na escola e outra nas madrugadas e finais de semana. Isto tem provocado um quadro de adoecimento assustador entre a categoria. O professor precisa de tempo. Tempo para avaliar os trabalhos e as provas dos estudantes e para elaborar uma boa aula. Tempo para ler, estudar e se informar. Sem se aperfeiçoar, como ele vai repassar conhecimentos novos para os estudantes? É por isso que defendemos a ampliação da hora-atividade. Queremos que 1/3 da jornada de trabalho do professor seja utilizado para as atividades realizadas fora da sala de aula. Esta porcentagem está garantida desde 2008, através da Lei do Piso Salarial Profissional Nacional. Na última eleição para governador, Beto Richa assumiu esta ampliação como compromisso de campanha. Anos se passaram, mas nada mudou até agora.

[...] Os professores estão doentes pelo excesso de trabalho, se sentido desvalorizados pela omissão do Estado e impacientes com esse descaso (APP-Sindicato, 2012, s/p).

Em relação a isso é importante destacar novamente que a questão da não implementação de 1/3 de hora-atividade – juntamente com a aprovação do projeto de lei que promovia mudanças no custeio da ParanaPrevidência, do qual os professores são a maior categoria beneficiada – foi um dos motivos principais do impasse gerado entre professores e o governo Beto Richa no início de seu segundo mandato.

Soma-se a estes fatos, a demissão sumária dos 29 mil professores(as) e funcionários da rede estadual de ensino contratados pelo Processo Seletivo Simplificado (PSS) ao final do ano letivo de 2014, com atrasos em seus pagamentos – o que se tornou rotina no referido governo – sem acertos na rescisão de seus contratos, além do não pagamento de direitos trabalhistas, como o 13º salário, pago aos servidores efetivos do estado.

Como analisado no presente capítulo, os governos Requião e Richa definiram diferentes estratégias políticas, orientadas por concepções de Estado, sociedade e educação também distintas. Tais estratégias resultaram, como procuramos demonstrar, no estabelecimento de políticas públicas também diferenciadas. A compreensão destes dois modelos de gestão pública tem relação direta com o próximo capítulo, onde se encontram os dados empíricos e a análise quantitativa da tese.

¹⁰¹ Disponível em: <http://www.appsindicato.org.br/include/paginas/busca.aspx?texto=hora-atividade>

CAPÍTULO 4. A CONTRATAÇÃO DE PROFESSORES TEMPORÁRIOS COMO VARIÁVEL DE ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NOS GOVERNOS REQUIÃO E RICHÁ

A análise comparativa de políticas públicas e a sua relação com as decisões governamentais, correlação de forças, capacidade social e a institucionalidade política pressupõe uma análise sobre os elementos da conjuntura; que, de acordo com Souza (1984), seria “a necessária identificação dos ingredientes, dos atores e dos interesses em jogo”. Nesse sentido, com o objetivo de enriquecer/complementar a análise conjuntural a ser desenvolvida, o capítulo se utilizará de alguns conceitos básicos da análise de políticas públicas – como já destacado no tópico sobre os aspectos teórico-metodológicos e considerações sobre os procedimentos da pesquisa – com destaque para as abordagens do neo-institucionalismo, da análise de estilos políticos e de redes sociais.

A referida análise de estilos políticos é considerada adequada para o entendimento de elementos característicos de certos sistemas políticos que são decorrentes da interação permanente de atores e grupos de atores, e cujos impactos e efeitos, como destaca Frey (2000), podem ser detectados no âmbito da implementação de políticas públicas; uma vez que os estilos políticos analisados são condicionados, entre outros, pelas representações de valores, ideias e pelas orientações predominantes na sociedade.

Na primeira parte do capítulo, considerando a análise de conjuntura como um retrato dinâmico de uma realidade e não uma simples descrição de fatos ocorridos em um determinado local e período buscamos compreender as políticas estabelecidas no período analisado, também, como resultado da ação de grupos com interesse em sua implementação, no interior de um contexto cujas regras de operação são muito específicas. Nesse sentido, a análise trata de compreender como se deu a adequação entre os objetivos e a capacidade que estes grupos encontraram no interior das instituições políticas em cada um dos governos analisados.

Dentro desta abordagem podemos entender o sucesso na obtenção de uma determinada *policy* como resultado da adequação entre as formas de ação do grupo politicamente ativo (neste caso, a categoria dos professores PSS, representados pela APP-sindicato) interessado na implementação de um determinado programa e a forma institucional no interior da qual era possível naquele momento aprovar uma determinada inovação em política social. Dito de outra maneira, o sucesso na conquista desses direitos foi, também, resultado da adequação entre as formas de ação dos professores temporários – que, apesar de, há tempos, fazerem

parte do corpo docente do Paraná, sob diferentes denominações, tiveram um crescimento numérico expressivo no período analisado e passaram a ter algumas de suas reivindicações acolhidas pelo sindicato dos professores do Estado (APP), que antes representava apenas os professores efetivos – e os governos em questão.

De acordo com Arretche (1995), estas adequações:

[...] conformam o entendimento dos problemas a serem solucionados, conformam os interesses a serem preservados ou destituídos e, sobretudo, conformam as capacidades institucionais de ação das burocracias. É deste modo que as políticas sociais previamente estabelecidas afetam a ação política subsequente (ARRETCHÉ, 1995, p. 59).

E, ainda:

[...] as políticas pré-existent influenciam o debate político, a formação de coalizões e o desenvolvimento de capacidades administrativas específicas; estas são decisivas na moldagem das características da inovação institucional, seja do ponto de vista do conteúdo das políticas propostas, seja na conformação das coalizões políticas de apoio e oposição a tais inovações (ARRETCHÉ, 1995, p. 59).

Por fim, analisa-se os aspectos financeiros do estado – como a evolução da Receita Corrente Líquida (RCL), as despesas realizadas com recursos do Fundeb e os critérios estabelecidos para sua distribuição, como a variação do número de matrículas – buscando compreender as razões para o crescimento da contratação de professores temporários (PSS).

Na segunda parte do capítulo – através de uma comparação entre os direitos previstos na Lei Complementar 103/2004 (relativa aos professores efetivos do Estado) e na Lei Complementar 108/2005 (relativa aos professores temporários) e também nas mais recentes leis e decretos implementados – a análise empreendida revela que, apesar de muitos direitos dos professores efetivos (QPM) terem sido estendidos aos professores temporários (PSS)¹⁰², estes ainda se encontram num quadro de precariedade.

A ausência de vínculo com o Estado os priva, ainda, de muitos direitos, apesar de compartilhar com os professores efetivos, os mesmos deveres. Esta diferenciação caracterizaria um tipo de precariedade intitulada como precariedade objetiva, que, de acordo com Casaca (2005), estaria relacionada à precariedade de direito, relacionando-se com os aspectos formais e jurídicos que contornam a relação de trabalho.

¹⁰²Como o direito a vale-transporte e férias, além de conquistas mais recentes, como a garantia de contribuição previdenciária no contrato PSS para efeito de aposentaria, a suspensão do período de “quarentena” dos profissionais PSS (a Lei que regia os contratos PSS determinava que, após dois anos, os contratos não poderiam ser renovados. Ou seja, o professor e funcionário deveriam ficar um ano sem contrato para realizar um novo contrato). Além disso também houve alteração do pagamento de acadêmico para licenciatura durante o período do contrato (até então, o professor PSS acadêmico, que concluía a graduação durante a vigência do contrato, continuava a receber como acadêmico), entre outras.

E, neste sentido, “é possível conotar a precariedade com as relações contratuais não permanentes, associadas a um nível reduzido (ou mesmo nulo) de proteção social” (CASACA, 2005, p. 15).

Para a autora, o trabalho precário não se esgota na fragilidade jurídica, há muitas outras variáveis envolvidas e, neste sentido, a precariedade objetiva pode ser estendida, de acordo com Casaca (2005):

[...] à ocupação de postos de trabalho pouco ou nada qualificados, à funções de pobre conteúdo e pouco valorizadas no contexto empresarial/organizacional, à condições penosas de trabalho que coloquem em risco a saúde física e psicológica dos trabalhadores, à fracas ou nulas oportunidades de qualificação, progressão e desenvolvimento profissional, à um baixo nível de remuneração, e à inadequação da função exercida em relação às qualificações obtidas (situações de sobrequalificação) (CASACA, 2005, p. 16).

Nestes termos, o trabalho do professor efetivo (QPM) do Paraná também pode ser entendido como uma forma de trabalho precário. As reivindicações destes profissionais durante a última grande greve da categoria, no início de 2015, como analisado no capítulo anterior, a nosso ver, respaldam a afirmação.

Entretanto, em relação aos temporários, nos termos de Nauroski (2014, p. 164), “a condição desigual de vínculo diminui consideravelmente os recursos e as possibilidades de lidar e resistir”.

Além da precariedade objetiva, o trabalho precário também comporta outra dimensão. De acordo com Casaca (2005):

[...] para que possamos rotular uma relação de trabalho de precária, é importante integrar a dimensão subjetiva – o que passa, designadamente, por tentar apreender a (in)voluntariedade que subjaz a essa relação, a percepção subjetiva da mesma (insegurança subjetiva ou incerteza); o grau de (in)satisfação com as condições de trabalho em geral (incluindo, obviamente, com o tipo de contrato) e as próprias motivações e recompensas intrínsecas decorrentes da situação de trabalho (CASACA, 2005, p. 16).

Assim, enquanto as variáveis observadas na segunda parte do capítulo nos permite analisar o trabalho do professor temporário (PSS) à luz da precariedade objetiva (em termos de minimização de direitos relativos à carreira e a questões salariais), a terceira parte busca compreendê-lo sob a perspectiva da precariedade subjetiva.

Nesse sentido, tomando as variáveis “relações com a Entidade de Classe”, “lotação, transferência e remoção” como objeto de análise, percebe-se que o contrato temporário os coloca ainda mais numa condição de desvantagem em relação às opções de que dispõem os professores efetivos.

Em relação à primeira variável, apesar de a APP-sindicato, nos últimos anos, ter colocado em pauta muitas das reivindicações dos professores PSS, muitos professores se ressentem de ações mais efetivas do sindicato, atribuindo como causa para isso o fato de serem professores temporários, o que acaba gerando uma espécie de insegurança e isolamento na categoria.

A análise das demais variáveis revela, ainda, que os professores temporários são privados de participar do projeto político-pedagógico da escola, cujas atividades (obrigatórias em cada escola) se realizam anteriormente ao início do ano letivo, antes das contratações temporárias, o que faz com que estes, muitas vezes, não se sintam pertencentes à instituição onde lecionam pois não participaram do planejamento do ano letivo e estão ali, muitas vezes, tão somente, para cumprir ordens – enquanto o contrato durar – e a se adaptarem às regras estabelecidas.

Tal situação acaba por criar uma hierarquia entre os docentes, uma relação de poder que permite fazer uma analogia com a comunidade fictícia de Winston Parva, analisada por Elias e Scotson (2000), entre os que estão há mais tempo na instituição – os estabelecidos (efetivos) – e os novatos – outsiders (temporários).

Além disso, para os professores temporários, as aulas só são disponibilizadas depois de esgotadas todas as demais formas de suprimento, com professores efetivos. Os professores temporários também não podem participar dos processos de remoção¹⁰³.

Assim, ao aprofundarmos a análise a respeito destes processos de remoção, percebemos que há uma grande quantidade de horas-aula disponíveis em colégios das regiões periféricas – regiões que carecem de melhores condições de segurança, infraestrutura e mobilidade urbana – e um movimento contínuo de professores efetivos que buscam remoção para colégios das regiões centrais. Estas horas-aula disponíveis acabam sendo preenchidas por professores temporários, sendo, na maioria das vezes, sua única opção.

Nos termos de NAUROSKI (2014, p. 92), “a condição de substituto o coloca como refém das adversidades encontradas na escola.

Ao analisar uma amostra de trinta colégios das três maiores cidades do estado – Curitiba, Londrina e Maringá – cada uma delas com dez colégios, estando cinco deles localizados em bairros centrais e cinco em bairros periféricos das respectivas cidades, percebemos que as instituições localizadas em regiões periféricas tendem a contar com um maior número de profissionais com contrato temporário.

¹⁰³Remoção é a mudança da lotação do cargo do Professor de um para outro estabelecimento de ensino desde que exista vaga no estabelecimento pretendido.

Apesar de, no ano de 2014, a média do número de professores temporários da rede estadual pública do Paraná ter sido de 28,89%, nos colégios pesquisados, localizados em bairros periféricos, este número, em geral, ficou bem acima da média, chegando, em muitos casos a superar o número de professores efetivos.

De acordo com Ayed (2012), que analisou em sua pesquisa as desigualdades socioespaciais da educação na França, os estabelecimentos situados nos territórios vulneráveis estão isolados no plano institucional e, além disso, “concentram mais docentes novos, que sofrem um turn-over importante, o que angustia os profissionais e provoca tensões nas equipes educativas, sem falar do sentimento de abandono” AYED (2012, p. 795-796).

Ou seja, a amostra analisada apresentou resultados similares às demais pesquisas¹⁰⁴ que evidenciam que a localização da escola em regiões mais vulneráveis afeta a qualidade do ensino, havendo um efeito-território sobre estas escolas.

Estas situações elencadas nos permite afirmar que o professor temporário (PSS), além da precariedade objetiva também se enquadra na dimensão subjetiva do trabalho precário, o que acaba gerando, nos termos de Nauroski (2014), um “mal-estar docente”, descrito pelo autor como um “sentimento de negatividade em relação à posição do professor PSS, de suas reações frente aos limites e adversidades que enfrentam em seu trabalho nas escolas” (NAUROSKI, 2014, p.206).

Importante destacar, também, que a análise não tem o intuito de referenciar as várias perspectivas sociológicas que têm como tema a precariedade – um conceito polissêmico, de acordo com Casaca (2005) – uma vez que está em jogo um conjunto muito amplo de dimensões e fatores, mas, sim, do ponto de vista sociológico, analisá-la à luz de duas dimensões: a objetiva e a subjetiva, tomando como objeto de estudo os professores temporários (PSS) da rede estadual pública do Paraná e, desta forma, buscar compreender seus efeitos sobre a política educacional do estado.

¹⁰⁴Nos referimos, principalmente, às pesquisas “Educação em territórios de alta vulnerabilidade social na metrópole”, realizada por Êrnica e Batista (2011) e “*Les inégalités socio-spatiales d'accès aux savoirs: une perspective de renouvellement de la sociologie des inégalités scolaires?*” (As desigualdades socioespaciais de acesso aos saberes: uma perspectiva de renovação da sociologia das desigualdades escolares?) do sociólogo e professor da universidade de Limoges (França), Choukri Ben Ayed, cujos resultados principais foram apresentados em artigo da revista Educação e Sociedade, volume 33, (2012), o qual analisa o impacto das transformações pelas quais passou a França nas disparidades territoriais de educação e relaciona-se às lógicas de fragmentação escolar e ao aumento dos processos segregadores evidenciadas por um conjunto de pesquisas realizadas anteriormente.

4.1. O professor temporário (PSS) no Paraná: o papel e escolha política dos governos Requião (2007 – 2010) e Richa (2011 – 2014)

Apesar de a lei que regulamenta o trabalho dos professores e demais funcionários públicos temporários só ter sido criada, no Paraná, em 2005¹⁰⁵, a presença destes trabalhadores há tempos é recorrente na história da educação paranaense¹⁰⁶. A análise das legislações mostra que, dois anos antes da criação do Estatuto do Magistério, em 1976 – com base na Lei estadual nº 6508/73, que autorizava o Poder Executivo criar a categoria de Pessoal Suplementar, para o desempenho de trabalhos e tarefas complementares aos dos cargos ocupados por funcionários públicos efetivos – já era instituído em 5 de fevereiro de 1974, o Decreto nº 5012, que concedia autorização à Secretaria de Estado da Educação e da Cultura para a admissão de professores em estabelecimentos de 1º e 2º Graus – então chamados de “professores suplementaristas” – conforme as suas necessidades.

De acordo com o referido Decreto:

Art. 1º. A Secretaria de Estado dos Negócios da Educação e Cultura poderá admitir professores no regime jurídico consubstanciado na Lei nº 6.508, de 13 de dezembro de 1973 e em sua regulamentação baixada através do Decreto nº 4.766/73, para ministrarem aulas em estabelecimentos de 1º e 2º Graus, conforme as necessidades específicas de cada um deles.

Art. 3º. Compete ao Secretário da Educação e Cultura a admissão de professores para prestação de serviços na forma deste Decreto, cujo ato será proferido em circunstanciada exposição de motivos da direção do estabelecimento de ensino interessado (PARANÁ, 1974).

Com a aprovação do Estatuto do Magistério, em 22 de Dezembro de 1976, através da Lei Complementar 007/76, os critérios relativos à seleção e ao disciplinamento de professores suplementaristas passaram a ser mais rígidos. No mesmo ano de aprovação do Estatuto do Magistério era publicado o Decreto nº1495:

Art. 1º. As aulas suplementares são de cunho eventual, transitório ou esporádico (Lei Estadual nº. 4.544/61, artigo 46) atribuíveis para a regência de classe, no ensino regular a partir das 5as. séries do 1º. Grau, nas séries do 2º. Grau e no Ensino Supletivo, a partir do 3º. período (Lei Federal nº. 5.692/71), bem como nas séries remanescentes regidas pela Lei Federal nº. 4.024/61.

Art. 19. Os professores admitidos ou reconduzidos na conformidade da Lei nº. 6.508/73 e do Decreto nº. 5.012/74, ficam sujeitos ao regime disciplinar fixado pelo Estatuto do Magistério no que lhes for aplicado (PARANÁ, Decreto nº1495, 1976).

Os professores do Quadro Próprio do Magistério em efetivo exercício em estabeleci-

¹⁰⁵Antes da referida Lei, como analisado anteriormente, no capítulo anterior, a regulamentação dessas contratações se dava através de decretos e/ou leis genéricas que não contemplavam muitos dos direitos básicos reivindicados pelos professores temporários.

¹⁰⁶Para maiores informações ver: SOUZA, M. N. Condições de Trabalho e Remuneração Docente: O caso do professor Temporário na rede estadual de ensino do Paraná (2011).

mento de ensino passaram a ter prioridade na distribuição das aulas suplementares, na forma de aulas extraordinárias. Ficava estabelecido ainda que, apenas na falta absoluta de professores habilitados seriam atribuídas aulas suplementares. E, em relação à remuneração ficava estipulado que o professor substituto teria direito somente à percepção do valor das aulas efetivamente ministradas, não lhe cabendo direito a qualquer afastamento remunerado (Art. 6º, Parágrafo Único). Em 15 de outubro de 1979 era sancionada a Lei nº 7208, segundo a qual:

Art. 1º. Os atuais professores suplementaristas, regidos pela Lei nº 6.508, de 13 de dezembro de 1973, e pelo Decreto nº 5.012, de 05 de fevereiro de 1974, que constam, na data desta Lei, pelo menos 2 (dois) anos de exercício nessa categoria, ministrando aulas nos estabelecimentos da rede de ensino do Estado, nos termos do § 2º do artigo 2º do Decreto nº 1.495, de 16 de janeiro de 1976, e que não sejam ocupantes de cargo público a qualquer título, passa a integrar o Quadro Único de Pessoal do Poder Executivo (PARANÁ, Lei nº7208, 1979).

A partir de então, a categoria docente designada como professores suplementaristas passou a compor um quadro em extinção no Estado; conforme especificado no Art. 1º., § 2º., “Para o cumprimento do disposto neste artigo fica o Poder Executivo autorizado a, mediante decreto, transformar as atuais funções de professor de que trata este artigo em igual número de cargos, extintos quando vagarem [...]”.

Porém, o quadro de professores – efetivos e suplementares, em extinção – em razão do crescimento do número de vagas nos ensinos de 1º e 2º graus e, também, devido a falta de docentes devidamente habilitados no estado, não foi capaz de atender a demanda e mesmo as aulas extraordinárias não foram suficientes para suprir o quadro de pessoal. Surge então, na década de 1980, a figura do professor substituto/temporário.

No entanto, na década seguinte, além da contratação de professores temporários, ocorreu, como já analisado no capítulo 2, a terceirização, ou seja, a contratação de professores temporários por meio de uma empresa, especialmente criada para esta finalidade, denominada Paranaeducação.

Como analisado até aqui, na educação pública paranaense, desde antes da implementação do Estatuto do Magistério, convivem professores com vínculos distintos nas escolas públicas.

No entanto, a regulamentação dessas contratações “precárias” sempre se deu através de decretos e/ou leis genéricas que não contemplavam muitos dos direitos básicos reivindicados pelos professores temporários, à exemplo do Decreto nº1495/1976, que estipulava que o professor substituto teria direito somente à percepção do valor das aulas efetivamente ministradas, não lhe cabendo direito a qualquer afastamento remunerado.

Considerando que a análise aqui empreendida busca compreender as condições de trabalho do professor temporário em termos de precariedade laboral objetiva e subjetiva, as situações elencadas servem para ilustrar o primeiro caso, que, de acordo com Casaca (2005):

[...] trata-se de precariedade de direito, relacionando-se com os aspectos formais e jurídicos que contornam a relação de trabalho. Neste sentido, é possível conotar a precariedade com as relações contratuais não permanentes, associadas a um nível reduzido (ou mesmo nulo) de proteção social (CASACA, 2005, p. 15).

Assim, a Lei Complementar 108/2005, aprovada em 18 de maio de 2005, durante o governo Requião e que será melhor analisada no próximo tópico, ao regulamentar este tipo de contratação representa uma conquista para os professores temporários do Estado, há décadas presentes na educação pública paranaense, por diferentes razões.

E, embora já tenhamos analisado anteriormente os principais pontos da política educacional dos governos Requião (2007 – 2010) e Richa (2011 – 2014), esta parte do capítulo busca compreender em que medida e quais as razões pelas quais ambos os governos têm feito uso da contratação de professores temporários. Apesar das diferenças que caracterizam os dois governos em questão, percebe-se que esta característica é recorrente.

Ao procurar dados relativos ao número de professores, conforme o vínculo com o Estado, a primeira dificuldade encontrada é a inexistência de uma padronização dos dados divulgados pelo governo, o que resulta em pesquisas com números bem divergentes a esse respeito. Os professores estão assim divididos conforme o cargo: Professores do Quadro Próprio do Magistério (QPM-P); Especialistas do Quadro Próprio do Magistério (QPM-E); Professores do Quadro Único de Pessoal (QUP); Professores com Aulas Extraordinárias (SC02); Professores contratados Pelo Paranaeducacao (PEPR); Paranaeducacao – Pedagogos (PEPE) e Regime Especial – Professor (REPR).

As categorias “Professores do Quadro Único de Pessoal (QUP), Prof. contratados Pelo Paranaeducacao (PEPR) e Paranaeducacao – Pedagogos (PEPE)” representam menos de 3% do total de professores, pelo fato de se representarem cargos em extinção e, por isso foram desconsideradas.

Além disso, pelo fato de a análise aqui empreendida buscar saber a porcentagem de professores segundo o vínculo com o Estado, as categorias QPM-E (Especialistas do Quadro Próprio do Magistério) e SC02 (Professores com Aulas Extraordinárias) também foram desconsideradas pois, independente do cargo e da maneira como são contabilizados na folha de pagamento do Estado, representam cargos efetivos.

Outra razão é que, a categoria QPM-E (Especialistas do Quadro Próprio do Magistério), por exemplo, aparece na página do governo, independente dos professores pertencentes a ela estarem ou não em regência de classe. Já, a categoria SC02 (Professores com Aulas Extraordinárias) diz respeito aos professores efetivos (QPM) que complementam a sua carga horária de trabalho e seu vencimento com aulas extraordinárias, tratam-se de aulas além do seu padrão do concurso. Ou seja, se incluíssemos estas categorias poderíamos estar contando duplamente o número real de professores efetivos (QPM).

Assim, a análise aqui empreendida trabalha com os números relativos às categorias “Professores do Quadro Próprio do Magistério (QPM-P)”, aqui denominados professores efetivos (QPM) e “Regime Especial – Professor (REPR)”, aqui denominados professores temporários (PSS).

Além da inexistência de uma padronização, também não há dados relativos ao número de professores por ano. Para se chegar aos números aqui analisados foi necessário fazer uma média de cada ano, conforme os números divulgados a cada mês do ano na página da SEED¹⁰⁷, como demonstrado nas tabelas 23 e 24.

TABELA 23: MÉDIA RELATIVA AO NÚMERO DE PROFESSORES QPM (2007 A 2014) CALCULADA COM BASE NA VARIAÇÃO AO LONGO DOS MESES

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
JAN.	49.946	49.656	48.721	55.269	52.523	52.807	59.402	58.096
FEV.	49.742	49.607	48.656	55.138	54.065	52.630	59.327	57.980
MAR.	50.139	49.659	56.620	55.063	54.002	58.744	59.071	57.840
ABR.	50.153	49.439	56.485	54.769	53.894	58.968	58.921	57.795
MAIO	50.093	49.356	56.392	56.125	53.758	60.153	58.776	57.731
JUN.	50.033	49.253	56.191	56.139	53.644	60.019	58.696	57.611
JUL.	49.973	49.145	56.024	53.644	53.505	59.951	58.476	57.470
AGO.	49.832	49.016	55.910	53.063	53.365	59.768	58.450	57.330
SET.	49.706	48.886	55.746	52.882	53.252	59.676	58.391	57.290
OUT.	49.637	48.776	55.570	52.792	53.096	59.568	58.301	57.241
NOV.	49.590	48.727	55.445	52.603	53.024	59.487	58.160	57.063
DEZ.	49.554	48.691	55.338	52.544	53.018	59.488	58.148	57.056
MÉDIA ANUAL	49.866	49.184	54.758	54.169	53.428	58.438	58.676	57.541

FONTE: SEED em Números (dados trabalhados pelo autor).

¹⁰⁷ Disponível em: <http://www4.pr.gov.br/escolas/numeros/>

TABELA 24: MÉDIA RELATIVA AO NÚMERO DE PROFESSORES PSS (2007 A 2014) CALCULADA COM BASE NA VARIAÇÃO AO LONGO DOS MESES

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
JAN.	11.284	-----	109	18.655	315	583	20.932	2.545
FEV.	11.170	-----	95	18.620	276	535	20.501	845
MAR.	10.868	14.100	11.463	16.928	15.439	18.628	21.571	23.294
ABR.	11.198	16.709	14.059	19.804	19.902	20.496	24.165	26.814
MAIO	12.921	17.211	14.878	20.753	21.390	21.420	25.348	27.833
JUN.	13.337	17.514	17.022	21.544	21.939	22.014	25.777	28.246
JUL.	13.484	17.655	17.683	22.052	21.916	21.973	25.826	27.399
AGO.	13.498	17.787	18.112	20.672	21.640	22.345	26.155	28.002
SET.	13.880	18.233	18.737	22.398	22.789	22.440	27.031	28.308
OUT.	14.544	19.145	20.735	24.781	25.228	23.091	28.049	29.010
NOV.	15.303	19.194	21.556	25.246	25.376	23.304	28.891	29.304
DEZ.	15.160	19.287	21.111	231	586	22.889	28.578	28.885
MÉDIA ANUAL	13.053	14.736	14.630	19.307	16.399	18.309	25.235	23.376

FONTE: SEED EM NÚMEROS (DADOS TRABALHADOS PELO AUTOR).

Como se pode notar nas duas tabelas, ao longo dos meses, o número de professores sofre grandes alterações em razão dos professores efetivos (QPM), ora assumirem aulas para as quais foram designados – através dos concursos ou em forma de aulas extraordinárias – ora se afastarem por diversos motivos – como aposentadorias, licenças diversas etc.

Estas alterações dizem respeito, principalmente, aos professores temporários (PSS), como demonstrado na tabela 24. Em geral, no final de cada ano letivo, os profissionais que não tiveram seus contratos prorrogados são dispensados podendo ou não serem recontratados através da abertura de novos Processos Seletivos Simplificados ao longo do ano seguinte.

Como previsto nos editais, “O PSS visa compor Banco de Reserva para futuras contratações”, os professores temporários não possuem garantia de emprego, vivendo a expectativa de sua convocação ou não pelo Estado, sendo dispensados de tempos em tempos, se constituindo, portanto, nos termos de Marx (1979), num “exército industrial de reserva”. Segundo o autor:

(...) se uma população trabalhadora excedente é produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza no sistema capitalista, ela se torna por sua vez a alavanca da acumulação capitalista, e mesmo condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que

pertence ao capital de maneira tão absoluta como se fosse criado e mantido por ele. Ela proporciona o material humano a serviço das necessidades variáveis de expansão do capital e sempre pronto para ser explorado, independentemente dos limites do verdadeiro incremento da população (MARX, 1979, p. 733-734).

Com base nas médias das tabelas 23 e 24, foi possível chegar à porcentagem de professores efetivos (QPM) e temporários (PSS) no período analisado, ou seja, governo Requião (2007 a 2010) e Richa (2011 a 2014), conforme demonstrado na tabela 25.

TABELA 25: PORCENTAGEM DE PROFESSORES EFETIVOS (QPM) E TEMPORÁRIOS (PSS) NOS GOVERNOS REQUIÃO (2007 A 2010) E RICHA (2011 A 2014)

GOVERNO	ANO	QPM-P	%	PSS	%	TOTAL
REQUIÃO	2007	49.866	79,25	13.053	20,75	62.919
	2008	49.184	76,94	14.736	23,06	63.920
	2009	54.758	78,91	14.630	21,09	69.388
	2010	54.169	73,72	19.307	26,28	73.476
RICHA	2011	53.428	76,51	16.399	23,49	69.827
	2012	58.438	76,14	18.309	23,86	76.747
	2013	58.676	69,92	25.235	30,08	83.911
	2014	57.541	71,11	23.376	28,89	80.917

FONTE: SEED em Números (dados trabalhados pelo autor).

A tabela apresenta uma média geral do Estado nos respectivos anos. No entanto, como será melhor analisado no próximo tópico, estes números sofrem grandes alterações conforme a localização dos colégios, há um efeito-território sobre as escolas.

No período analisado, a média de professores temporários no governo Requião (2007 – 2010) foi de 22,79 % e de 26,58 % no governo Richa (2011 – 2014).

Em ambos os governos o percentual esteve sempre acima do limite recomendado pela CNE, que, em seu parecer nº 9/2009, sobre as Diretrizes Nacionais para os novos Planos de Carreira e de Remuneração (2009), já destacava a necessidade de os sistemas discutirem um dispositivo que garantisse a realização de concurso público sempre que a vacância no quadro permanente de profissionais do magistério na rede de ensino público alcançasse o percentual de 10%.

Houve dois concursos públicos no período aqui analisado, um em 2007 e outro em 2014. No entanto, devido ao percentual de professores temporários, os concursos não foram suficientes para reverter o quadro de ampliação deste tipo de contratação no Estado que, como

analisado, teve um aumento de 16,63 % no governo Richa em comparação com o governo anterior de Requião.

Importante destacar que o concurso realizado em 2007 – o terceiro realizado nos oito anos de governo Requião – teve seu prazo de validade expirado em março de 2012.

Já o concurso, cujo edital de abertura foi publicado em fevereiro de 2013, só teve seu resultado homologado em julho de 2014 (anexo 8), sendo que as convocações só tiveram início em dezembro.

Ou seja, durante o período do governo Richa, as vacâncias e substituições foram supridas somente por contratações temporárias, o que pode ter contribuído para este aumento de 16,63 %.

Ao analisarmos os aspectos financeiros do Paraná, percebemos que este aumento da contratação de professores temporários se deu num contexto de crescimento da Receita Corrente Líquida (RCL) do Estado, que correspondeu a 36,04% no governo Requião e 42,95% no governo Richa, como demonstrado na tabela 26.

TABELA 26: EVOLUÇÃO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL) – PARANÁ (2007 - 2014)¹⁰⁸

GOVERNO REQUIÃO		GOVERNO RICHA	
2007	12.469.291.264	2011	19.713.388.991
2008	14.482.742.993	2012	21.849.072.564
2009	15.092.439.956	2013	25.397.663.790
2010	16.963.003.164	2014	28.179.730.751
CRESCIMENTO DA RCL (2007/2010)	36,04%	CRESCIMENTO DA RCL (2011/2014)	42,95%

FONTE: Secretaria de Estado da Fazenda. Responsabilidade Fiscal. Relatório Resumido da Execução orçamentária. Demonstrativo da Receita Corrente Líquida. Janeiro a dezembro.

Apesar do crescimento da Receita Corrente Líquida (RCL) do Estado, na gestão de Roberto Requião (2007 – 2014) ter sido de 36,04%; menor, portanto, que o crescimento observado no governo Richa (de 42,95%), as despesas com educação tiveram um crescimento maior, como demonstrado na tabela 27.

¹⁰⁸Disponível em <http://www.fazenda.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=438>. Acesso 8 Fev. 2015.

TABELA 27: EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DO ESTADO DO PARANÁ: DESPESAS COM EDUCAÇÃO NO GOVERNO REQUIÃO (2007-2010)

ANO	DESPESAS COM EDUCAÇÃO
2007	3.761.675.837
2008	4.353.249.219
2009	4.942.088.095
2010	5.628.934.759
CRESCIMENTO	49,64%

FONTE: Secretaria de Estado da Fazenda (Paraná). Coordenação de Administração Financeira do Estado. Relatório Resumido de Execução Orçamentária. Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção (Janeiro a dezembro). 2007-2011. (dados trabalhados pelo autor).

Já o crescimento de 42,95% da Receita Corrente Líquida (RCL) na gestão de Beto Richa (2011 – 2014) – um aumento de 19% em comparação com a evolução da RCL no governo Requião – não correspondeu a um aumento das despesas com a educação, que caíram de 49,6% para 33,77%, como demonstrado na tabela 28.

TABELA 28: EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DO ESTADO DO PARANÁ: DESPESAS COM EDUCAÇÃO NO GOVERNO RICHÁ

ANO	DESPESAS COM EDUCAÇÃO
2011	6.104.816.766
2012	5.880.330.659
2013	7.221.877.696
2014	8.166.472.667
CRESCIMENTO	33,77%

FONTE: Secretaria de Estado da Fazenda (Paraná). Coordenação de Administração Financeira do Estado. Relatório Resumido de Execução Orçamentária. Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção (Janeiro a dezembro). 2007-2011. (dados trabalhados pelo autor).

Analisando-se melhor estes gastos nos dois governos, percebe-se que, em razão da ampliação da rede estadual de educação do Paraná, que se deu, sobretudo, em relação ao crescimento das matrículas no ensino médio¹⁰⁹, o governo Requião – por meio do Ofício Circular nº 18/2008/GM/MEC – listou como uma de suas prioridades, a capacitação de professores para atuação nas modalidades de ensino sob sua responsabilidade; devendo

¹⁰⁹ De acordo com a SEED-PR, no Paraná, a rede pública estadual atende quase 90% dos alunos matriculados no ensino médio regular; ressaltando que, independente de todas as questões pertinentes às dificuldades dos jovens permanecerem no processo de escolarização, houve ampliação do número de matrículas no ensino médio no estado. Em 2002, eram 407 mil alunos matriculados, já em 2008, este número aumentou para 418 mil alunos. E, em oito anos, a rede estadual ampliou o número de estabelecimentos que ofertam ensino médio, de 935 para 1296, num crescimento de 38%.

ocorrer pela oferta de cursos presenciais, mediante o REUNI – Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, e a distância, via UAB – Universidade Aberta do Brasil.

De acordo com a Secretaria Estadual de Educação do Paraná (2008), a capacitação seria destinada, preferencialmente, aos professores com licenciatura e atuação docente na rede pública estadual em disciplinas da base nacional comum para as quais não tem formação específica.

A seguir analisaremos as despesas com educação nos dois governos, com base na principal fonte de recursos da educação básica, o FUNDEB.

A tabela 29 apresenta as despesas com capacitação de profissionais da educação, realizadas com recursos do FUNDEB, no período analisado na presente tese¹¹⁰.

TABELA 29: DESPESAS (EM R\$) COM CAPACITAÇÃO REALIZADAS COM RECURSOS DO FUNDEB¹¹¹

GOVERNO	ANO	Valor pago	%
REQUIÃO	2008	10.910.686,06	0,54
	2009	10.065.759,54	0,57
	2010	10.065.759,54	0,40
RICHA	2011	8.418.512,62	0,29
	2012	9.017.609,77	0,29
	2013	8.745.236,01	0,26

FONTE: Coordenação da Administração Financeira do Estado (CAFE).

O que se percebe, em relação às estas despesas, para os anos em que há informações disponíveis, é que os recursos do FUNDEB utilizados para a capacitação de profissionais da educação se mantiveram, de certa forma, constantes, ficando em torno de 0,50% no governo Requião – com uma queda apenas no ano de 2010 – e de 0,28% no governo Richa.

Ou seja, tais despesas, no governo Richa tiveram uma queda de, aproximadamente, a metade do volume de recursos investidos na capacitação do corpo docente da rede estadual pública do Paraná.

¹¹⁰A Coordenação da Administração Financeira do Estado (CAFE), não apresentou os dados relativos aos anos de 2007 e 2014.

¹¹¹Valores pagos até o mês de Dezembro de cada ano.

Importante ressaltar que a capacitação destes profissionais só pode ser realizada utilizando-se recursos da parcela de 40% do FUNDEB, tais despesas caracterizam-se como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Os demais 60% desses recursos devem ser destinados anualmente à remuneração dos profissionais do magistério.

Importante destacar que a parcela de recursos para remuneração é de no mínimo 60% do valor anual, não havendo impedimento para que se utilize até 100% dos recursos do FUNDEB na remuneração destes profissionais.

Como demonstrado na tabela 30, que trata da remuneração do magistério como um todo, incluídos aí os professores efetivos (QPM) e temporários (PSS), durante o período de 2008 a 2010 – governo Requião – a média foi de 65,05 %, já no período de 2012 a 2014 – governo Richa – a média foi de 81,68 %.

TABELA 30: DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS REALIZADAS COM RECURSOS DO FUNDEB (EM R\$)

GOVERNO	ANO	REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO	%	Média no período
REQUIÃO	2008	1.323.595.549,46	65,78	65,05 %
	2009	1.520.518.174,73	64,65	
	2010	1.640.186.228,44	64,72	
RICHA	2012	2.515.293.599,38	81,78	81,68 %
	2013	2.845.031.195,54	84,40	
	2014	2.906.336.782,54	78,86	

FONTE: Coordenação da Administração Financeira do Estado (CAFE) / Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná – Demonstrativo da Execução Orçamentária e Financeira Segundo Natureza de Despesa – por Fonte (dados trabalhados pelo autor).

No entanto, quando analisamos as tabelas 31 e 32, abaixo, sobre as despesas realizadas com recursos do FUNDEB pagas a professores PSS e QPM, percebemos que este aumento produziu diferentes efeitos relativos aos referidos professores.

TABELA 31: PROFESSORES PSS: DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS (EM R\$) REALIZADAS COM RECURSOS DO FUNDEB – 2008 A 2014¹¹²

ANO	TOTAL PAGO
2008	213.986.245,14
2009	216.642.259,56
2010	272.625.097,96
2012	178.260.352,13
2013	232.330.589,11
2014	365.430.369,64

FONTE: Coordenação da Administração Financeira do Estado (CAFE) / Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná – Demonstrativo da Execução Orçamentária e Financeira Segundo Natureza de Despesa – por Fonte (dados trabalhados pelo autor).

TABELA 32: PROFESSORES QPM: DEMONSTRATIVO DAS DESPESAS (EM R\$) REALIZADAS COM RECURSOS DO FUNDEB – 2008 A 2014¹¹³

ANO	TOTAL PAGO
2008	801.554.375,28
2009	970.440.822,00
2010	1.084.777.813,75
2012	1.817.968.130,00
2013	2.215.579.587,07
2014	2.095.024.459,47

FONTE: Coordenação da Administração Financeira do Estado (CAFE) / Secretaria de Estado da Fazenda do Paraná – Demonstrativo da Execução Orçamentária e Financeira Segundo Natureza de Despesa – por Fonte (dados trabalhados pelo autor).

A parcela de 65,05 % de recursos do FUNDEB, verificada no governo Requião correspondeu a um aumento de 35 % nas despesas com professores QPM e de 27 % nas despesas com professores PSS.

Enquanto a parcela de 81,68 %, verificada no governo Richa correspondeu a um aumento, praticamente irrisório, de 15% nas despesas com professores QPM e, surpreendentes, 104% nas despesas com professores PSS.

Em relação ao FUNDEB, é importante destacar novamente que, são destinatários dos recursos do Fundo, os estados, Distrito Federal e municípios que oferecem atendimento na educação básica.

¹¹²Valores pagos até o mês de Dezembro de cada ano.

¹¹³Valores pagos até o mês de Dezembro de cada ano.

Uma possível explicação para o crescimento das despesas com professores PSS está relacionada à distribuição desses recursos, uma vez que são consideradas as matrículas nas escolas públicas e conveniadas, apuradas no último Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep/MEC), da maneira como é mostrada no quadro 3.

QUADRO 3: CRITÉRIOS DE CONSIDERAÇÃO DOS ALUNOS NA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB

Segmento da educação básica	Matrículas nas escolas			
	Estaduais	Distritais	Municipais	Conveniadas (*)
Educação infantil (creches)	Não	Sim	Sim	Sim
Educação infantil (pré-escola)	Não	Sim	Sim	Sim (por 4 anos)
Ensino fundamental regular	Sim	Sim	Sim	Não
Ensino médio	Sim	Sim	Não	Não
Educação especial	Sim	Sim	Sim	Sim
Educação de jovens e adultos (ensino fundamental)	Sim	Sim	Sim	Não
Educação de jovens e adultos (ensino médio)	Sim	Sim	Não	Não

FONTE: Manual de orientação Fundeb – 2013.

*NOTA: A partir de 2008

A consideração dos alunos matriculados na distribuição dos recursos obedece a diferenciações aplicadas sobre o valor por aluno/ano de cada etapa/modalidade, localização e a outros desdobramentos da educação básica, utilizando fatores de ponderação definidos pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para Educação Básica de Qualidade e publicados pelo MEC.

O quadro 4 apresenta os fatores de ponderação relativos aos anos analisados na presente tese, ou seja, de 2007 a 2014.

QUADRO 4: FUNDEB: FATORES DE PONDERAÇÃO (2007 - 2014)

Etapas e modalidades e segmentos	Resolução Nº 01, de 15/02/2007	Portaria Nº 41, de 27/12/2007	Portaria Nº 932, de 30/07/2008	Portaria Nº 777, de 10/08/2009	Portaria Nº 873, de 01/07/2010	Portaria Nº 1.322, de 21/09/11	Resolução Nº 8, de 25/07/2012	Resolução Nº 01, de 31/12/2013
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1. Creche	0,80	-	-	-	-	-	-	-
2. Creche pública de tempo parcial	-	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	1,00
3. Creche conveniada de tempo parcial	-	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
4. Creche pública de tempo integral	-	1,10	1,10	1,10	1,20	1,30	1,30	1,30
5. Creche conveniada de tempo integral	-	0,85	0,95	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
6. Pré-escola	0,90	-	-	-	-	-	-	-
7. Pré-escola parcial	-	0,90	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
8. Pré-escola integral	-	1,15	1,20	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30
9. Anos iniciais – ensino fundamental urbano	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
10. Anos iniciais – ensino fundamental rural	1,05	1,05	1,05	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15
11. Anos iniciais – ensino fundamental no campo	-	-	-	-	-	-	-	1,15
12. Anos finais – ensino fundamental urbano	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
13. Anos finais – ensino fundamental rural	1,15	1,15	1,15	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
14. Anos finais – ensino fundamental campo	-	-	-	-	-	-	-	1,20
15. Ensino fundamental integral	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30
16. Ensino médio urbano	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,25
17. Ensino médio no campo	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,30	1,30
18. Ensino médio integral	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
19. Ensino médio integrado à educação profissional	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
20. Educação especial	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
21. Educação indígena e quilombola	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
22. Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,70	0,70	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
23. Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	0,70	0,70	1,00	1,00	1,20	1,20	1,20	1,20

FONTE: Manuais de orientação FUNDEB – 2006 a 2013.

Esses fatores são utilizados na ponderação do número de alunos, para fins de distribuição dos recursos do Fundo, ou seja, representam as diferenças de valor por aluno/ano utilizadas para os dezenove segmentos em que a educação básica foi dividida, para fins de operacionalização do Fundeb.

Como demonstrado no quadro 5 e, tomando o ano de 2014 como exemplo, o fator 1,25 para o ensino médio urbano significa que o valor por aluno/ano para o ensino médio urbano é 25% superior ao valor por aluno/ano dos anos iniciais do ensino fundamental urbano.

Já o fator 0,80 para educação de jovens e adultos com avaliação no processo significa que o valor por aluno/ano para esse segmento corresponde a 80% do valor por aluno/ano dos anos iniciais do ensino fundamental urbano, e assim por diante, de forma que todos os segmentos encontram-se relacionados ao fator base (1,00) atribuído aos anos iniciais do ensino

fundamental urbano (segmento mais expressivo, em quantitativo de alunos da educação básica).

A tabela 33 apresenta o valor anual por aluno estimado, no âmbito do Distrito Federal e dos estados para o ano de 2014, com os valores do Paraná destacados em amarelo.

TABELA 33: FUNDEB: VALOR ANUAL POR ALUNO ESTIMADO – 2014

UF	ENSINO PÚBLICO												
	EDUCAÇÃO INFANTIL				ENSINO FUNDAMENTAL					ENSINO MÉDIO			
	CRECHE INTEGRAL	PRÉ-ESCOLA INTEGRAL	CRECHE PARCIAL	PRÉ-ESCOLA PARCIAL	SÉR INICIAIS URBANA	SÉR INICIAIS RURAL	SÉR FINAIS URBANA	SÉR FINAIS RURAL	TEMPO INTEGRAL	URBANO	RURAL	TEMPO INTEGRAL	INT ED. PROFIS-SIONAL
AC	3.622,85	3.622,85	2.786,81	2.786,81	2.786,81	3.204,83	3.065,49	3.344,17	3.622,85	3.483,51	3.622,85	3.622,85	3.622,85
AL	2.971,24	2.971,24	2.285,57	2.285,57	2.285,57	2.628,41	2.514,13	2.742,69	2.971,24	2.856,96	2.971,24	2.971,24	2.971,24
AM	2.971,24	2.971,24	2.285,57	2.285,57	2.285,57	2.628,41	2.514,13	2.742,69	2.971,24	2.856,96	2.971,24	2.971,24	2.971,24
AP	4.362,13	4.362,13	3.355,48	3.355,48	3.355,48	3.858,81	3.691,03	4.026,58	4.362,13	4.194,35	4.362,13	4.362,13	4.362,13
BA	2.971,24	2.971,24	2.285,57	2.285,57	2.285,57	2.628,41	2.514,13	2.742,69	2.971,24	2.856,96	2.971,24	2.971,24	2.971,24
CE	2.971,24	2.971,24	2.285,57	2.285,57	2.285,57	2.628,41	2.514,13	2.742,69	2.971,24	2.856,96	2.971,24	2.971,24	2.971,24
DF	3.230,31	3.230,31	2.484,85	2.484,85	2.578,28	2.900,43	2.774,33	3.026,54	3.278,75	3.106,06	3.230,31	3.230,31	3.230,31
ES	3.548,72	3.548,72	2.729,78	2.729,78	2.729,78	3.139,25	3.002,76	3.275,74	3.548,72	3.412,23	3.548,72	3.548,72	3.548,72
GO	3.533,72	3.533,72	2.718,25	2.718,25	2.718,25	3.125,98	2.990,07	3.261,89	3.533,72	3.397,81	3.533,72	3.533,72	3.533,72
MA	2.971,24	2.971,24	2.285,57	2.285,57	2.285,57	2.628,41	2.514,13	2.742,69	2.971,24	2.856,96	2.971,24	2.971,24	2.971,24
MG	3.131,44	3.131,44	2.408,80	2.408,80	2.408,80	2.770,12	2.649,68	2.890,56	3.131,44	3.011,00	3.131,44	3.131,44	3.131,44
MS	3.483,45	3.483,45	2.679,58	2.679,58	2.679,58	3.081,51	2.947,53	3.215,49	3.483,45	3.349,47	3.483,45	3.483,45	3.483,45
MT	3.030,59	3.030,59	2.331,22	2.331,22	2.331,22	2.680,90	2.564,34	2.797,46	3.030,59	2.914,02	3.030,59	3.030,59	3.030,59
PA	2.971,24	2.971,24	2.285,57	2.285,57	2.285,57	2.628,41	2.514,13	2.742,69	2.971,24	2.856,96	2.971,24	2.971,24	2.971,24
PB	2.971,24	2.971,24	2.285,57	2.285,57	2.285,57	2.628,41	2.514,13	2.742,69	2.971,24	2.856,96	2.971,24	2.971,24	2.971,24
PE	2.971,24	2.971,24	2.285,57	2.285,57	2.285,57	2.628,41	2.514,13	2.742,69	2.971,24	2.856,96	2.971,24	2.971,24	2.971,24
PI	2.971,24	2.971,24	2.285,57	2.285,57	2.285,57	2.628,41	2.514,13	2.742,69	2.971,24	2.856,96	2.971,24	2.971,24	2.971,24
PR	3.088,41	3.088,41	2.375,70	2.375,70	2.375,70	2.732,06	2.613,27	2.850,84	3.088,41	2.969,63	3.088,41	3.088,41	3.088,41
RJ	3.395,17	3.395,17	2.611,67	2.611,67	2.611,67	3.003,42	2.872,84	3.134,00	3.395,17	3.264,59	3.395,17	3.395,17	3.395,17
RN	2.971,24	2.971,24	2.285,57	2.285,57	2.285,57	2.628,41	2.514,13	2.742,69	2.971,24	2.856,96	2.971,24	2.971,24	2.971,24
RO	3.265,40	3.265,40	2.511,85	2.511,85	2.511,85	2.888,62	2.763,03	3.014,21	3.265,40	3.139,81	3.265,40	3.265,40	3.265,40
RR	5.105,31	5.105,31	3.927,16	3.927,16	3.927,16	4.516,23	4.319,87	4.712,59	5.105,31	4.908,95	5.105,31	5.105,31	5.105,31
RS	3.863,42	3.863,42	2.971,86	2.971,86	2.971,86	3.417,64	3.269,04	3.566,23	3.863,42	3.714,82	3.863,42	3.863,42	3.863,42
SC	3.527,49	3.527,49	2.713,46	2.713,46	2.713,46	3.120,48	2.984,80	3.256,15	3.527,49	3.391,82	3.527,49	3.527,49	3.527,49
SE	3.571,18	3.571,18	2.747,06	2.747,06	2.747,06	3.159,12	3.021,77	3.296,48	3.571,18	3.433,83	3.571,18	3.571,18	3.571,18
SP	3.944,06	3.944,06	3.033,89	3.033,89	3.033,89	3.488,97	3.337,28	3.640,67	3.944,06	3.792,36	3.944,06	3.944,06	3.944,06
TO	3.839,87	3.839,87	2.953,74	2.953,74	2.953,74	3.396,81	3.249,12	3.544,49	3.839,87	3.692,18	3.839,87	3.839,87	3.839,87

FONTE: FUNDEB: Portaria Interministerial n. 19, de 27 de Dezembro de 2013.

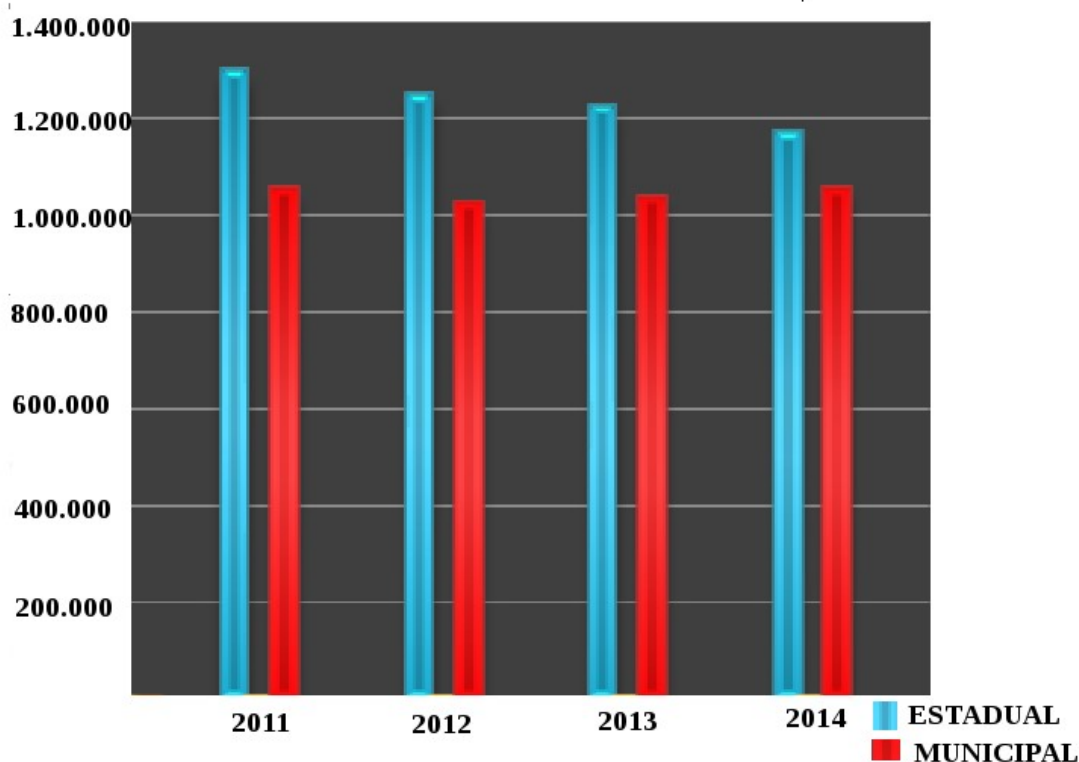
Assim, ao analisarmos a tabela 34 e a figura 4, que mostra a variação do número de matrículas na redes pública de ensino do Paraná, nos níveis estadual e municipal, de 2011 a 2014, constatamos que, em virtude da diminuição das matrículas na rede estadual, o Estado tem perdido recursos oriundos do FUNDEB para os municípios.

TABELA 34: FUNDEB – MATRÍCULA GERADORA DE RECURSOS 2011 A 2014 NO PARANÁ

ANO	NÚMERO DE ALUNOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA					CRESCIMENTO
	ESTADUAL	MATRÍCULA	MUNICIPAL	MATRÍCULA	TOTAL	
2011	1.297.130	55,19%	1.053.328	44,81%	2.350.458	- 1,13%
2012	1.251.474	55,03%	1.022.519	44,97%	2.273.993	- 3,25%
2013	1.222.454	54,00%	1.038.658	46,00%	2.261.112	- 0,57%
2014	1.168.129	52,51%	1.056.564	47,49%	2.224.693	- 1,61%

FONTE: FNDE/FUNDEB

FIGURA 4: MATRÍCULA GERADORA DE RECURSOS 2011 A 2014 NO PARANÁ



FONTE: FNDE/FUNDEB

Em razão dos dados analisados até aqui, relativos às perdas de recursos para o FUNDEB, paradoxalmente ao crescimento da parcela de recursos do fundo destinada à remuneração de professores – que passou de 65,05 % no governo Requião à 81,68 % no governo Richa – e da contratação de professores PSS, num contexto de aumento da RCL, uma das hipóteses levantadas é que a contratação de professores PSS tem sido a forma encontrada pelos governos analisados para, não só reverter as perdas registradas para o referido fundo mas, principalmente, o que ficou ainda mais evidente no governo Richa (2011 – 2014), diminuir os gastos

do estado com pessoal e encargos sociais – considerado por muitos governos como o "grande vilão dos dispêndios públicos" – uma vez que, em razão destes profissionais não serem beneficiários de uma série de direitos e gratificações, como veremos no próximo tópico, esta escolha política representaria uma forma de economia para o estado.

Desta forma, não se tem levado em conta que esta suposta economia nas finanças estaduais vem ampliando o quadro de precarização do trabalho docente e, conseqüentemente, comprometendo a qualidade do ensino.

O tema da precariedade do trabalho ficou, durante muito tempo, restrito, tão somente, à questões relativas à informalidade (ausência de vínculo trabalhista), ao trabalho exercido em condições de risco, fragilidade ou vulnerabilidade, etc. No entanto, o tema envolve um conjunto muito amplo de dimensões e fatores. De acordo com Vargas (2012):

[...] para compreender o complexo conjunto de condições que afetam a experiência da precariedade, é preciso levar em consideração não apenas o contexto político (os valores em construção) e a conjuntura econômica (os constrangimentos materiais), mas o tecido social a partir do qual as práticas e relações de trabalho se configuram, sobretudo aquelas referentes aos arranjos e aos modos de vida da classe trabalhadora (VARGAS, 2012, p. 11).

Ainda de acordo com o autor, Vargas (2012, p. 1), “uma definição de precariedade do trabalho supõe a seleção e hierarquização de critérios considerados relevantes”, e, ainda:

[...] a precariedade do trabalho, enquanto objeto de investigação sociológica, precisa ser apreendida a partir de quadros teóricos que a situe num conjunto de processos sociais ao mesmo tempo gerais e particulares. Não se trata, no entanto, nem de fixar definitivamente as dimensões do fenômeno nem de estabelecer um quadro teórico rígido de explicação das conexões entre as diversas dimensões da vida social. Trata-se, ao contrário, de elaborar, testar e reelaborar constantemente hipóteses de investigação pertinentes e retificáveis que permitam apreender as articulações entre essas diversas dimensões do fenômeno investigado (VARGAS, 2012, p. 14).

Assim, é importante destacar que a tese não objetiva se aprofundar neste tema tão caro ao campo da Sociologia do Trabalho mas, sim, a partir das condições de trabalho do professor temporário do Paraná, analisá-la à luz da definição que privilegia as condições objetivas e subjetivas do trabalho. Este é o objetivo dos próximos tópicos.

4.2. A precariedade objetiva do professor temporário (PSS) no Paraná

Como citado anteriormente, a precariedade do trabalho pode ser definida a partir de uma pluralidade de dimensões, o mesmo vale para a sua dimensão objetiva.

De acordo com Casaca (2005):

[...] trata-se de precariedade de direito, relacionando-se com os aspectos formais e jurídicos que contornam a relação de trabalho. Neste sentido, é possível conotar a precariedade com as relações contratuais não permanentes, associadas a um nível reduzido (ou mesmo nulo) de proteção social – contratos a termo certo e incerto, prestações de trabalho pontuais, com ou sem contrato, ou a “recibo verde” (situações que, por exemplo, indiciam casos de falso trabalho independente. Ainda, no campo da precariedade objectiva, entendemos que não se deve perspectivar o contrato por tempo indeterminado como o reverso da precariedade. Com efeito, o estatuto de emprego pode não ser precário, mas sê-lo a relação de trabalho (CASACA, 2005, p. 15).

Assim, dada a pluralidade de dimensões envolvidas, este tópico limita-se a analisar a precariedade objetiva do professor temporário (PSS) no Paraná com base na comparação de direitos com os professores efetivos (QPM).

Nestes termos, a Lei Complementar 108/2005, aprovada em 18 de maio de 2005, durante o governo Requião, que dispõe sobre a contratação de pessoal por tempo determinado no funcionalismo público paranaense e as demais leis e decretos decorrentes desta, como as Leis Complementares 155/2013 e 174/2014, representam uma conquista para todos os funcionários públicos temporários do Estado, em especial os professores temporários que representam a maioria das contratações temporárias do Estado.

De acordo com Souza (2011):

A Lei – sancionada, aproximadamente, um ano após a aprovação do Plano de Cargos, Carreiras e Salários dos professores paranaenses (Lei Complementar 103/2004) – elenca uma série de direitos e deveres compartilhados com os professores efetivos do Estado (QPM) – apesar de não ser uma lei específica dos professores temporários e, sim, de todos os funcionários públicos temporários do Estado – fazendo, inclusive, várias menções à Lei Complementar 103/2004 e aos referidos direitos e deveres compartilhados (SOUZA, 2011, p. 145).

Apesar da eterna luta para que a legislação educacional seja cumprida e os direitos trabalhistas respeitados, a implementação do Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Paraná (Lei Complementar 103/2004) e do Piso salarial Profissional Nacional (Lei 11.738/08) indubitavelmente trouxe avanços para a categoria dos professores efetivos do Paraná, principalmente os relativos à questões salariais.

Durante todo o período analisado na presente tese, a remuneração dos professores ficou acima da média nacional, como analisado no capítulo 2.

Em relação aos professores PSS, apesar de a ausência de vínculo com o Estado privá-lo de muitos direitos, como veremos adiante, ao analisarmos a legislação federal e suas determinações específicas sobre valorização do trabalho docente, presentes na LDB de 1996, no FUNDEF e no FUNDEB, percebemos que estas determinações, em conjunto, asseguraram os

direitos de valorização dentro de planos de carreira e um mecanismo de financiamento que viabilizou um piso salarial nacional para os professores.

Essa importante conquista da categoria determina que todos os professores que ministram aulas em redes públicas (temporários ou efetivos) devem receber o piso como remuneração mínima.

Em relação à legislação estadual, a aprovação da Lei Complementar 103/2004 abriu uma nova perspectiva de valorização do trabalho docente no Estado uma vez que a aprovação da Lei Complementar 108/2005 – e suas várias menções ao Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Paraná – abriu precedentes para que muitas das garantias e direitos referentes aos professores efetivos fossem sendo estendidas, também, no decorrer dos anos, aos professores temporários, o que se efetivou através de muita mobilização de ambas as categorias, efetivos (QPM) e temporários (PSS) e também do Sindicato dos Trabalhadores da Educação do Paraná – APP-sindicato.

A análise desses referidos direitos – através da comparação da legislação referente às duas categorias (QPM e PSS) – será feita com base na atualização dos dados pesquisados na dissertação de mestrado do autor da presente tese, intitulada “Condições de Trabalho e Remuneração Docente: O caso do professor Temporário na rede estadual de ensino do Paraná”, defendida em 2011 no Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná.

Nesse sentido, faremos uma comparação entre os direitos previstos na Lei Complementar 103/2004 (relativa aos professores efetivos do Estado) e na Lei Complementar 108/2005 (relativa aos professores temporários) e também nas novas leis e decretos implementados desde a defesa da dissertação em 2011, levando-se em consideração: o tipo de admissão/ingresso e acesso (quadro 5) ; as formas de progressão na carreira (quadro 6) ; os componentes do vencimento (gratificações) (quadro 7); jornada de Trabalho (quadro 8); componentes de estímulo à formação (quadro 9) e Componentes de Condições de trabalho (férias, recessos, licenças e afastamentos previstos) (quadro 10).

De acordo com a Lei Complementar 108/2005, Art. 4o, “o recrutamento do pessoal a ser contratado nos termos desta Lei será feito mediante processo seletivo simplificado sujeito a ampla divulgação, inclusive através do Diário Oficial do Estado, prescindindo de concurso público”. De acordo com Pereira et al. (2004):

Há, basicamente, dois motivos legitimadores da contratação sem realização de concurso público. O primeiro é a urgência, que devidamente justificada, possui o intuito de se evitar o concurso – um procedimento mais longo, demorado e seletivo. O outro

questo é de ordem econômica: como se sabe, os contratados recebem salários inferiores ao dos concursados (embora possam ser aproximados), além de não onerarem os cofres públicos com relação a certos encargos, até por que não possuem as mesmas garantias que os efetivos, como por exemplo, a de aposentadoria (interpretação a contrário sensu do art. 40 da Constituição Federal) (PEREIRA, et al., 2004, p.2).

Além da Lei Complementar 108/2005, as diversas secretarias do Estado divulgam editais específicos referentes ao estabelecimento de instruções especiais destinadas à realização de processos seletivos simplificados (PSS).

Em relação à Secretaria Estadual de Educação do Paraná (SEED-PR), os referidos editais estabelecem instruções especiais destinadas à realização de Processo de Seleção Simplificado para contratação de professores aptos a lecionarem disciplinas da Educação Básica (Séries Finais do Ensino Fundamental e Séries do Ensino Médio), nos Estabelecimentos da Rede Estadual de Ensino, em todos os municípios do Estado do Paraná.

De acordo com o último edital analisado (EDITAL N.º 76/2014–GS/SEED), o candidato pode se inscrever para até 2 (dois) municípios/setores do mesmo NRE e em cada município/setor, até 3 (três) inscrições/disciplinas; desde que atenda aos seguintes requisitos: ter nacionalidade brasileira ou portuguesa com direitos e obrigações políticas e civis reconhecidos no País; ter, no mínimo, 18 (dezoito) anos completos; ter cumprido as obrigações e encargos militares previstos em lei; estar em dia com as obrigações eleitorais.

Em relação à escolaridade, como demonstrado no quadro 5, a exigência é:

- Tenha concluído Curso Superior com Licenciatura Plena ou Curta, com Habilitação específica na disciplina de inscrição da Educação Básica;
- Ou ter concluído Curso de Graduação em Nível Superior e Programa de Formação Pedagógica (Licenciatura Plena) na disciplina de inscrição da Educação Básica;
- Ou ter concluído qualquer Curso Superior com Licenciatura Plena ou Curta, para atuação nas Séries Finais do Ensino Fundamental e/ou Ensino Médio, com Histórico Escolar onde conste a disciplina de inscrição da Educação Básica;
- Ou, ainda, ter concluído qualquer curso superior, com Histórico Escolar onde conste a disciplina de inscrição da Educação Básica;
- Ou ser acadêmico de Curso de Licenciatura Específica na disciplina de inscrição da Educação Básica, com Histórico Escolar que conste a disciplina e/ou área/subárea de inscrição, com Carga Horária mínima já cursada de 120 horas;
- Ou ser acadêmico de qualquer curso superior em cujo Histórico Escolar conste a disciplina de inscrição da Educação Básica, com Carga Horária mínima já cursada de 120 horas.

QUADRO 5: TIPO DE ADMISSÃO/INGRESSO E ACESSO

	EFETIVOS (QPM)	TEMPORÁRIOS (PSS)
Ingresso	Concurso público de provas e títulos (exigência: Licenciatura Plena na disciplina de inscrição).	Processo Seletivo Simplificado (exigência: ter cursado, no mínimo, 120 horas na disciplina de inscrição). Esta prerrogativa também está disposta nos editais publicados a cada novo processo seletivo simplificado.
Legislação	Lei Complementar 103/2004 art. 7	Lei Complementar 108/2005
Vínculo	Estatutário	Temporário – Contrato em Regime Especial (CRE)
Legislação	Lei Complementar 103/2004 art.7	Lei Complementar 108/2005

FONTE: Estado do Paraná - Leis nº. 103/04 ; Lei nº108/05; Lei Complementar 121, de 29 de Agosto de 2007; Lei Complementar nº 155, de 8 de maio de 2013; Lei Complementar 174/2014 (dados trabalhados pelo autor).

A Lei Complementar 179, de 21 de Outubro de 2014, foi a última legislação referente aos professores temporários sancionada durante o recorte de tempo da presente tese. Ela altera importantes itens da Lei Complementar nº 108, de 18 de maio de 2005, principalmente ao criar e/ou alterar itens que limitam, pelo menos teoricamente, o percentual de professores temporários, como se pode verificar no art. 1º, § 1º:

“A contratação de professores e de pessoal, nas áreas a que se referem os incisos VI e VII deste artigo, será efetivada exclusivamente para suprir a falta de docente, bem como de servidores de carreira decorrente de aposentadoria, demissão, exoneração, falecimento, afastamento para capacitação e nos casos de licenças legalmente concedidas” (PARANÁ, 2014, s/p).

Já o artigo 3º ainda limita tais contratações a um limite de 10% para professores afastados para capacitação.

“As contratações para substituição de professores afastados para capacitação ficam limitadas a 10% (dez por cento) do total de cargos de docentes da carreira constante do quadro de lotação da instituição” (PARANÁ, 2014, s/p).

Apesar disso, como já citado anteriormente, em 2014, a porcentagem de professores temporários na rede estadual do Paraná foi de 28,89% e, mesmo com a determinação da CNE (através do parecer no 9/2009) de os sistemas discutirem um dispositivo que garanta a realização de concurso público sempre que a vacância no quadro permanente de profissionais do magistério na rede de ensino público alcance percentual de 10%, a legislação analisada não faz nenhuma menção a realização de concurso público em razão da vacância de professores.

Além disso, como demonstrado no quadro 6, abaixo, o professor temporário não tem direito à promoção e à progressão na carreira, o que elevaria seu salário.

QUADRO 6: FORMAS DE PROGRESSÃO NA CARREIRA

	EFETIVOS (QPM)	TEMPORÁRIOS (PSS)
Progressão na carreira baseada na formação e titulação acadêmica	Estrutura-se em uma parte Especial 1 (nível médio); Especial 2 (licenciatura curta) e Especial 3 (licenciatura curta com estudos adicionais); e 3 níveis: nível 1 (graduação); nível 2 (especialização); nível 3 (PDE). O professor com nível médio recebe 70% do vencimento do professor graduado; o professor com licentura curta recebe 75% do vencimento do professor graduado; professor com licenciatura curta e estudos adicionais recebe 85% do professor graduado. O professor com especialização receberá 25% a mais que o professor graduado e o professor participante do PDE receberá 5% a mais que o professor especialista. Tem que ser professor estável e até o nível 2 o processo é automático.	Não há. A formação e titulação do professor temporário (especialização, mestrado ou doutorado) contará apenas para sua classificação nos processos seletivos simplificados.
Legislação	Lei Complementar 103/2004 artigo 6, incisos 1, 2, 3.	Lei Complementar 108/2005. Esta prerrogativa também está disposta nos editais publicados a cada novo processo seletivo simplificado.
Progressão na carreira	A carreira é composta de 11	Não há.

baseada na formação continuada	classes, em cada nível. A exigência para avançar é avaliação de desempenho e formação e qualificação profissional. Em um mesmo nível haverá uma diferença percentual de 5% entre uma classe e outra.	
Legislação	Lei Complementar 103/2004, artigo 6, incisos 4 e 5.	Não especificado em lei.
Outras formas de progressão	PDE: o professor que estiver no nível 2, classe 11 e que obtiver certificação por meio do Programa de Desenvolvimento da Educação será promovido para o nível 3 classe 1.	Não há.
Legislação	Lei 103/2004 sessão 3. artigo 11, inciso 4.	Não especificado em lei.

FONTE: Estado do Paraná - Leis nº. 103/04 ; Lei nº108/05; Lei Complementar 121, de 29 de Agosto de 2007; Lei Complementar nº 155, de 8 de maio de 2013; Lei Complementar 174/2014 (dados trabalhados pelo autor).

O Processo Seletivo Simplificado consiste na avaliação e pontuação dos documentos apresentados pelo candidato, referentes à Escolaridade, o Tempo de Serviço e os Títulos de Aperfeiçoamento Profissional.

Na avaliação será atribuída pontuação de 0 (zero) a 100 (cem), somando-se os itens referentes à Habilitação, ao Tempo de Serviço e ao Aperfeiçoamento Profissional.

A ordem de classificação, referente à escolaridade/habilitação, é a seguinte:

- Licenciatura Plena na disciplina de inscrição;
- Licenciatura Curta na disciplina de inscrição;
- Acadêmicos na disciplina de inscrição;
- Licenciatura Plena em disciplina diversa da inscrição;
- Licenciatura Curta em disciplina diversa da inscrição;
- Outro Curso Superior em disciplina diversa da inscrição;
- Acadêmico em disciplina diversa da inscrição.

A remuneração dos professores PSS também é paga de acordo com a escolaridade, como demonstrado na tabela 35.

TABELA 35: REMUNERAÇÃO – PROFESSORES PSS (2014) SEGUNDO A ESCOLARIDADE

AULAS SEMANAIS	AULAS MENSAIS	Professor Licenciatura Plena	Professor Licenciatura Curta	Professor Sem Licenciatura	AUX. TRANSP.
		13,7401	10,3050	9,618	4,0082
1	4,5	61,83	46,37	43,28	18,04
2	9	123,66	92,75	86,56	36,07
3	13,5	185,49	139,12	129,84	54,11
4	18	247,32	185,49	173,12	72,15
5	22,5	309,15	231,86	216,41	90,18
6	27	370,98	278,24	259,69	108,22
7	31,5	432,81	324,61	302,97	126,26
8	36	494,64	370,98	346,25	144,30
9	40,5	556,47	417,35	389,53	162,33
10	45	618,30	463,73	432,81	180,37
11	49,5	680,13	510,10	476,09	198,41
12	54	741,96	556,47	519,37	216,44
13	58,5	803,80	602,84	562,65	234,48
14	63	865,63	649,22	605,93	252,52
15	67,5	927,46	695,59	649,22	270,55
16	72	989,29	741,96	692,50	288,59
17	76,5	1051,12	788,33	735,78	306,63
18	81	1112,95	834,71	779,06	324,66
19	85,5	1174,78	881,08	822,34	342,70
20	90	1236,61	927,45	865,62	360,74
21	94,5	1298,44	973,82	908,90	378,77
22	99	1360,27	1020,20	952,18	396,81
23	103,5	1422,10	1066,57	995,46	414,85
24	108	1483,93	1112,94	1038,74	432,89
25	112,5	1545,76	1159,31	1082,03	450,92
26	117	1607,59	1205,69	1125,31	468,96
27	121,5	1669,42	1252,06	1168,59	487,00
28	126	1731,25	1298,43	1211,87	505,03
29	130,5	1793,08	1344,80	1255,15	523,07
30	135	1854,91	1391,18	1298,43	541,11
31	139,5	1916,74	1437,55	1341,71	559,14
32	144	1978,57	1483,92	1384,99	577,18
33	148,5	2040,40	1530,29	1428,27	595,22
34	153	2102,23	1576,67	1471,55	613,25
35	157,5	2164,06	1623,04	1514,84	631,29
36	162	2225,89	1669,41	1558,12	649,33
37	166,5	2287,73	1715,78	1601,40	667,37
38	171	2349,56	1762,16	1644,68	685,40
39	175,5	2411,39	1808,53	1687,96	703,44
40	180	2473,22	1854,90	1731,24	721,48
PEDAGOGO		40H	2473,22		721,48
		20H	1236,61		360,74
			SALÁRIO-BASE	AUX. ALIMENT.*	AUX. TRANSP. **
TÉCNICO ADMINISTRATIVO		40H	1331,01	103,00	124,00
AUX. SERVIÇOS GERAIS		40H	887,35	103,00	124,00

FONTE: SEED-PR. TABELA – VIGÊNCIA MAIO/2014 (AUMENTO 6,28%) - LEI No 18096 de 29/05/2014. CONTRATO EM REGIME ESPECIAL - PSS - CRES

Sobre a pontuação pelo tempo de serviço, de acordo com o Edital 76/2014, serão considerados os últimos 10 (dez) anos trabalhados, com limite de até 10 (dez) pontos, sendo 1 ponto para cada ano trabalhado. Importante ressaltar que o tempo de serviço para os professores temporários do Estado é contado somente para a classificação nos processos seletivos simplificados e como tempo para aposentadoria, não servindo, portanto, como pré-requisito para o recebimento de gratificações por tempo de serviço.

Em relação à pontuação pelo aperfeiçoamento profissional (que terá o limite de até quinze pontos), a ordem é a seguinte:

- certificado de Pós-graduação lato sensu ou stricto sensu na Área da Educação, Área Específica da Disciplina de inscrição ou outra Área (cinco pontos por curso);
- outro Curso Superior completo, diferente do utilizado como requisito de Escolaridade (cinco pontos por curso);
- declaração emitida por IES de participação no Programa de Iniciação à Docência-Pibid (1 ponto).

Aos candidatos acadêmicos, a avaliação consistirá no número de períodos cursados comprovados pelo Histórico Escolar; no tempo de serviço em Docência na Educação Básica e/ou na Educação Profissional, na Rede Estadual de Ensino do Estado do Paraná; mais idoso.

Mas, além de não possuir o direito a progredir na carreira, o professor temporário (PSS) também não tem direito à maioria das gratificações concedidas aos professores efetivos (QPM), como demonstrado no quadro 7.

QUADRO 7: COMPONENTES DO VENCIMENTO (GRATIFICAÇÕES)

	EFETIVOS (QPM)	TEMPORÁRIOS (PSS)
Gratificação pela função de Diretor e Diretor Auxiliar	Gratificação de 50% (cinquenta por cento) sobre o vencimento inicial da Carreira do Professor, correspondente ao Nível I, Classe 1, para o exercício da função de Diretor de Estabelecimento de Ensino. Parágrafo único - O	Não há ¹¹⁴ .

¹¹⁴ Importante destacar que, em relação a Gratificação pela função de Diretor e Diretor Auxiliar, a Lei Complementar 121, de 29 de Agosto de 2007, havia excluído a possibilidade de um professor PSS exercer o cargo de diretor e/ou diretor auxiliar. Até então esta possibilidade era garantida através da Lei nº 14.231/2003. A Lei Complementar 121/2007 foi declarada inconstitucional após julgamento da ADIN nº 1110332-3, em 10 de junho de 2014, possibilitando novamente que um professor PSS exercesse o cargo de diretor e/ou diretor auxiliar e, por conseguinte, o recebimento da referida gratificação. No entanto, em 22 de Outubro de 2014, foi votada a Lei Complementar 179/2014 inviabilizando tal possibilidade.

	Professor em exercício da função de Diretor Auxiliar de Estabelecimento de Ensino perceberá gratificação equivalente a 90% (noventa por cento) da gratificação percebida pelo Professor em exercício da função de Diretor.	
Legislação	Lei Complementar 103/2004, Art. 27.	A Lei Complementar nº 14.231/2003 que possibilitava a um professor PSS exercer o cargo de diretor e/ou diretor auxiliar foi revogada pela Lei Complementar 179/2014.
Adicional de tempo de Serviço	O Professor perceberá adicional por tempo de serviço, equivalente a um aumento periódico consecutivo calculado da seguinte forma: I - 5% sobre o valor correspondente ao Nível e à Classe em que se encontra na Carreira, ao completar cinco anos de serviço público efetivo, em exercício, prestado ao Estado do Paraná; II – 10% ao completar dez anos de serviço; III – 15% ao completar quinze anos de serviço; IV – 20% ao completar vinte anos de serviço público efetivo; V – 25% ao completar vinte e cinco anos de serviço público efetivo; VI – 30% ao completar trinta e um anos de serviço; 35% ao completar trinta e dois anos de serviço; 40% ao completar trinta e três anos de serviço; 45% ao completar trinta e quatro anos de serviço; 50% ao completar trinta e cinco anos de serviço	O tempo de Serviço é contado apenas para classificação nos processos seletivos simplificados e como tempo para aposentadoria.

	prestado ao Estado do Paraná.	
Legislação	Lei Complementar 103/2004, art. 25.	Lei Complementar 108/2005. Esta prerrogativa também está disposta nos editais publicados a cada novo processo seletivo simplificado.
Adicional de trabalho em período noturno	adicional de 20% (vinte por cento) sobre o valor correspondente ao Nível e à Classe em que se encontra na Carreira, ao Professor, segundo a carga horária, para o exercício no período noturno, compreendido a partir das 18 (dezoito) horas.	É garantido o adicional de 20% (vinte por cento) ao Professor, segundo a carga horária, para o exercício no período noturno, compreendido a partir das 18 (dezoito) horas;
Legislação	Lei 103/2004, art. 27, inciso I	Lei 108/2005, art.10, inciso IX em referência a Lei Complementar 103/2004, art.27, inciso I
Vale Transporte	Os Professores em exercício nos Estabelecimentos de Ensino, Núcleos Regionais da Educação, Secretaria de Estado da Educação e unidades a ela vinculadas receberão auxílio transporte correspondente no mínimo a 24% (vinte e quatro por cento) sobre o vencimento do Nível I, Classe 5, da Carreira, com incidência para todos os efeitos legais, proporcional à jornada de trabalho de 20 (vinte) horas semanais.	Para os Professores em efetivo exercício nos estabelecimentos de ensino. O aumento da carga horária do Professor implicará o correspondente pagamento de auxílio transporte, na mesma proporção estabelecida.
Legislação	Lei Complementar 103/2004, art. 26, incisos I e II.	Art.10, inciso III da Lei 108/05 em referência à Lei Complementar 103/2004, art. 26 , incisos I e II

FONTE: Estado do Paraná - Leis nº. 103/04 ; Lei nº108/05; Lei Complementar 121¹¹⁵, de 29 de Agosto de 2007; Lei Complementar nº 155, de 8 de maio de 2013; Lei Complementar 174/2014 (dados trabalhados pelo autor).

¹¹⁵ A razão principal pela qual a Assembleia Legislativa do Paraná propôs a Adin nº 1110332-3 era o § 1º da Lei Complementar 121/2007 que estabelecia que “Permanecendo a necessidade que gerou a contratação na forma da lei 108/2005, os prazos estabelecidos neste artigo poderão ser prorrogados por quantas vezes forem necessárias, desde que não ultrapasse o limite máximo de 02 (dois) anos fixados pela alínea "b" do inciso IX, do art. 27, da Constituição Estadual.”

Em relação às gratificações concedidas a professores efetivos (QPM) e temporários (PSS), uma das conclusões da dissertação defendida em 2011 pelo autor era que:

No que se refere à remuneração, a análise dos dados demonstrou que, em termos de remuneração, o que diferencia os vencimentos dos professores efetivos e temporários no estado são, principalmente, as gratificações concedidas (SOUZA, 2011, p. 176).

Para exemplificar esta diferença, a tabela 36 apresenta os Cargos e Custos da Remuneração Docente (Efetivos e Temporários) de acordo com as folhas de pagamento da Secretaria Estadual de Educação do Paraná (SEED-PR) referentes ao mês de outubro de 2010.

TABELA 36: CARGOS X CUSTOS DA REMUNERAÇÃO DOCENTE (EFETIVOS E TEMPORÁRIOS) – OUTUBRO DE 2010

REMUNERAÇÃO (SALÁRIO BASE + GRATIFICAÇÕES)	Efetivos (QPM)		Temporários (PSS)	
	CARGOS	CUSTO MENSAL	CARGOS	CUSTO MENSAL
SALÁRIO BASE	63.120	78.058.836,53	21.063	20.506.942,81
VENCIMENTO	-----	-----		
GRATIFICAÇÃO ASSIDUIDADE	119	6.122,05		
AULAS EXTRAORDINÁRIAS	21.137	16.417.620,50		
PISO DO MAGISTÉRIO	1	2.375,00		
ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO I ¹¹⁶ (E.C. nº 19/98)	45.602	6.958.387,11		
ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO II	14.059	2.043.901,74		
GRATIFICAÇÃO DE EDUCAÇÃO ESPECIAL	802	624.959,22		
AULAS EXTRAS				
GRATIFICAÇÃO	28.580	4.152.532,04	11.253	1.040.680,76

¹¹⁶Concedido, a partir de 05/06/98, através da Emenda 19, para os servidores que vierem a completar novos períodos de quinquênio a partir dessa data.

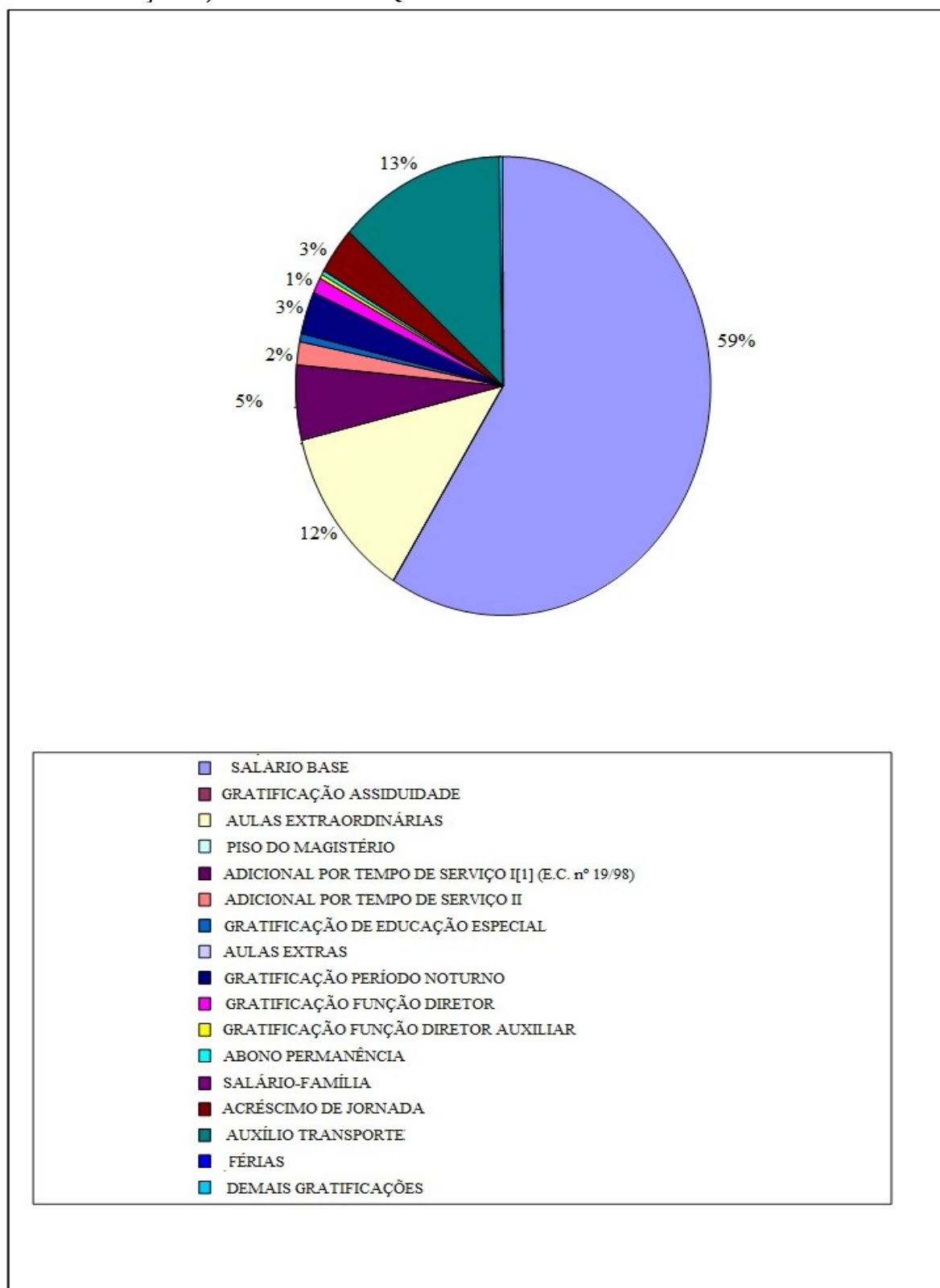
PERÍODO NOTURNO				
GRATIFICAÇÃO FUNÇÃO DIRETOR	2.988	1.418.141,67	2	1.475,90
GRATIFICAÇÃO FUNÇÃO DIRETOR AUXILIAR	1.545	562.997,45		
ABONO PERMANÊNCIA	1.035	352.973,81		
SALÁRIO-FAMÍLIA	64	125,00	359	11.403,08
AUXÍLIO DOENÇA				
DIFERENÇA DE VENCIMENTOS				
ACRÉSCIMO DE JORNADA	3.660	4.378.045,84		
AUXÍLIO TRANSPORTE	87.208	17.360.531,70	21.062	6.171.166,99
FÉRIAS	155	83.584,52		
DEMAIS GRATIFICAÇÕES	276	204.578,16		
TOTAL	63.120	132.625.712,34	21.063	27.731.669,54

FONTE: Secretaria Estadual da Educação. 2010. (dados trabalhados pelo autor)

Em outubro de 2010, o salário base dos professores QPM representou 59% da remuneração, enquanto dos PSS a porcentagem foi de 74%.

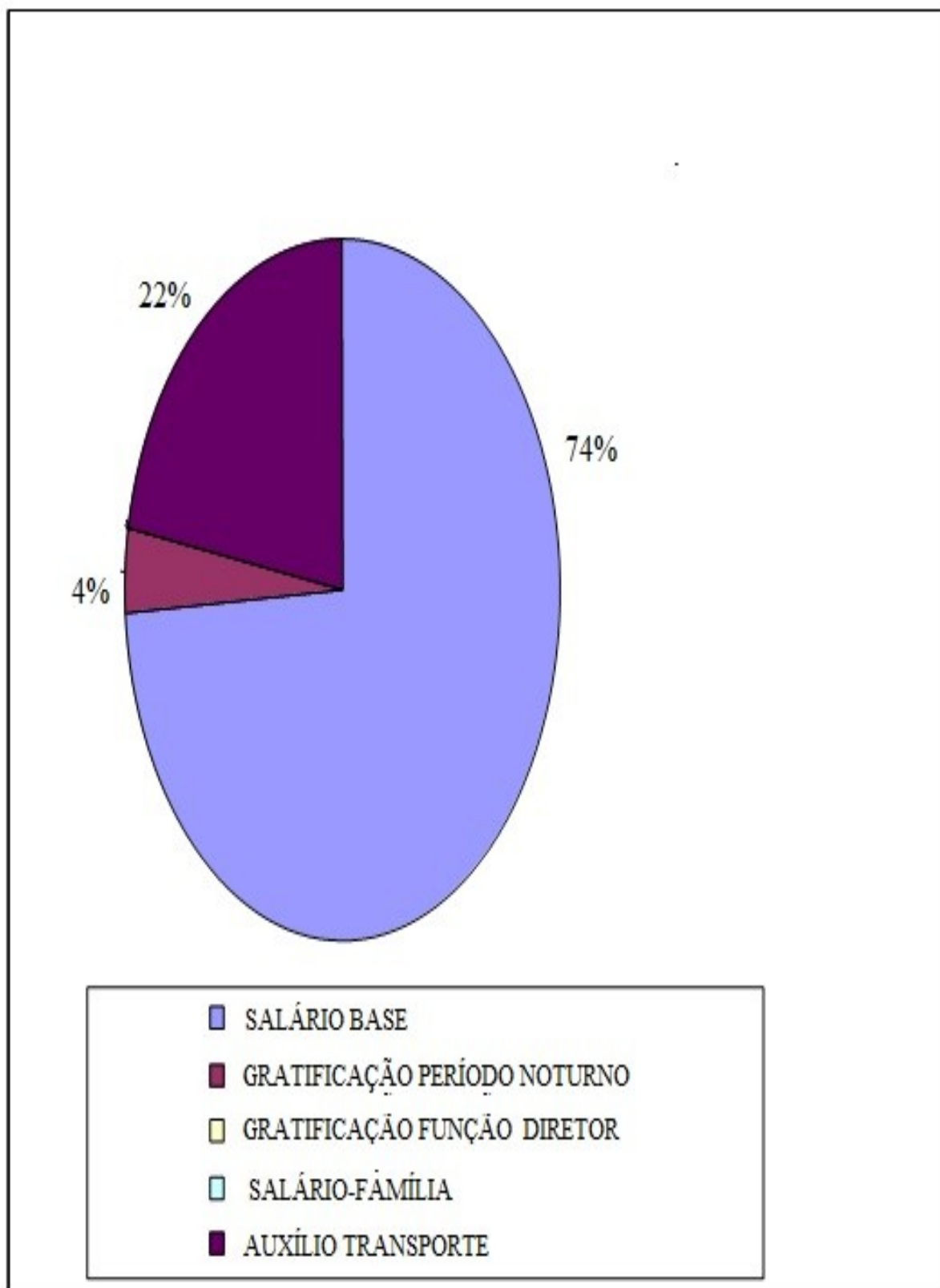
Como se pode observar nos gráficos 12 e 13, o que diferencia os vencimentos de professores efetivos e temporários são as gratificações concedidas.

GRÁFICO 12: COMPONENTES DA REMUNERAÇÃO DOCENTE (SALÁRIO BASE + GRATIFICAÇÕES) – QPM – OUTUBRO DE 2010



FONTE: Secretaria Estadual da Educação. 2010. (dados trabalhados pelo autor)

GRÁFICO 13: COMPONENTES DA REMUNERAÇÃO DOCENTE (SALÁRIO BASE + GRATIFICAÇÕES) – PSS – OUTUBRO DE 2010



FONTE: Secretaria Estadual da Educação. 2008. (dados trabalhados pelo autor)

Já o quadro 8, abaixo, faz uma comparação entre as jornadas de trabalho previstas e a composição destas, através da hora-atividade, um direito fundamental para a valorização do trabalho docente, cuja luta pela implementação se fez presente nos dois mandatos aqui analisados.

QUADRO 8: JORNADA DE TRABALHO

	EFETIVOS (QPM)	TEMPORÁRIOS (PSS) – Lei Complementar 108/2005
Tipos de jornada de trabalho previstas	O regime de trabalho dos professores é de 20 ou 40 horas semanais por cargo.	Não especificada em lei.
Legislação	Lei Complementar 103/2004, art. 29.	
composição da jornada: hora-atividade	Concede a implantação da complementação da hora atividade aos integrantes do cargo de Professor no exercício da docência da Rede Estadual de Educação Básica do Paraná.	Concede a implantação da complementação da hora atividade aos integrantes do cargo de Professor no exercício da docência da Rede Estadual de Educação Básica do Paraná.
Legislação	Lei Complementar 174/2014. (Em cumprimento ao previsto no art. 31 da Lei Complementar nº 103, de 15 de março de 2004, com a alteração dada pelo art. 1º da Lei Complementar nº 155, de 8 de maio de 2013).	Lei Complementar 174/2014. (Em cumprimento ao previsto no art. 31 da Lei Complementar nº 103, de 15 de março de 2004, com a alteração dada pelo art. 1º da Lei Complementar nº 155, de 8 de maio de 2013).

FONTE: Estado do Paraná - Leis nº. 103/04 ; Lei nº108/05; Lei Complementar 121, de 29 de Agosto de 2007; Lei Complementar nº 155, de 8 de maio de 2013; Lei Complementar 174/2014 (dados trabalhados pelo autor).

A aprovação da Lei Complementar 174/2014, que concede a implementação de, no mínimo, 1/3 da jornada para hora-atividade aos integrantes do cargo de Professor no exercício da docência – o que inclui, portanto, os professores PSS – da Rede Estadual da Educação Básica do Estado do Paraná, a partir do primeiro dia do ano letivo de 2015, é uma conquista da categoria docente do Paraná, cuja luta pela implementação deste direito, como analisado até aqui, se fez presente nos dois mandatos aqui analisados.

Além disso, de acordo com Artigas (2013), a hora-atividade, ou melhor – o tempo e espaço reservado aos professores para trabalho efetivo fora de sala de aula:

[...] constituiu-se a partir de uma luta histórica e teve como protagonistas o Estado e os movimentos da sociedade civil organizada, entre os quais figuram os Sindicatos. Esta luta ganhou corpo a partir da década de 1980, período no qual o próprio país revia suas bases políticas, tendo em vista o processo de redemocratização após a ditadura militar (ARTIGAS, 2013, p. 98).

Em relação aos Componentes de Estímulo à formação, como demonstrado no quadro 9, os professores PSS também são privados desses direitos garantidos aos professores efetivos.

QUADRO 9: COMPONENTES DE ESTÍMULO À FORMAÇÃO

	EFETIVOS (QPM)	TEMPORÁRIOS (PSS)
Participação em eventos e afastamento para atividade de formação	A qualificação profissional, visando à valorização do Professor e à melhoria da qualidade do serviço público, ocorrerá com base no levantamento prévio das necessidades, de acordo com o processo de qualificação profissional da Secretaria de Estado da Educação ou por solicitação dos Professores, atendendo com prioridade a sua integração, atualização e aperfeiçoamento. Ao Professor em estágio probatório fica garantido o desenvolvimento de atividades de integração, com o objetivo de inseri-lo na estrutura e organização dos Sistemas Educacionais e da Administração Pública. O Professor que comprovar a realização de atividades de formação e/ou qualificação profissional terá direito à progressão na Carreira, nos termos do artigo 14 desta Lei. Fica assegurada a participação certificada do Professor convocado para atividades de formação e qualificação profissional promovidas ou previamente autorizadas pela Secretaria de Es-	O professor temporário não possui direito à afastamento sem prejuízo de remuneração para atividade de formação.

	tado da Educação sem prejuízo funcional e remuneratório.	
Legislação	Lei Complementar 103/2004, cap. VI, art. 17, 18 e 19	

FONTE: Estado do Paraná - Leis nº. 103/04 ; Lei nº108/05; Lei Complementar 121, de 29 de Agosto de 2007; Lei Complementar nº 155, de 8 de maio de 2013; Lei Complementar 174/2014 (dados trabalhados pelo autor).

Sobre os componentes de condições de trabalho, quadro 10, relativos às férias e recesso, licenças e afastamentos previstos também se percebe grandes diferenças. Tal como as demais variáveis analisadas, estas se somam aos aspectos formais e jurídicos que contornam a relação de trabalho objetivamente precária, associadas a um nível reduzido de direitos, quando comparados aos professores efetivos (QPM).

QUADRO 10: COMPONENTES DE CONDIÇÕES DE TRABALHO (FÉRIAS E RECESSOS, LICENÇAS E AFASTAMENTOS PREVISTOS)

	EFETIVOS (QPM)	TEMPORÁRIOS (PSS)
Férias e recesso	As férias do Professor são de 30 (trinta) dias consecutivos, segundo o calendário escolar elaborado de acordo com as normas previstas na Lei Complementar 103/2004. A mesma lei também garante aos professores em exercício nos estabelecimentos de Ensino direito, a um recesso remunerado de 30 (trinta) dias, condicionado ao cumprimento do calendário escolar.	Gozo de férias anuais remuneradas com pelo menos, um terço a mais do que a remuneração normal, vedada à transformação do período de férias em tempo de serviço.
Legislação	Lei Complementar 103/2004, artigo 32	Lei Complementar 108/2005, art. 10, inciso I em menção à Constituição Estadual do Paraná, art. 34, inciso X
Licenças e Afastamentos previstos	I - para tratamento de saúde; II - quando acometido de doença das especificadas no art. 232 da Constituição Estadual do Paraná; III - quando acidentado no exercício de suas atribuições; IV - para repouso à gestante 180 dias; V - por motivo de doença em pessoa da família;	Afastamentos decorrentes de: a) casamento até 5 (cinco) dias; b) luto por falecimento do cônjuge, filho, pai, mãe e irmão, por até 5 (cinco) dias; c) licença para tratamento de saúde e acidente de trabalho na forma da legislação previdenciária aplicável ao regime geral; d)

	VI - quando convocado para serviço militar; VII - para o trato de interesses particulares; VIII - à funcionária casada, por motivo de afastamento do cônjuge, funcionário civil ou militar ou servidor de autarquia, empresa pública, de sociedade de economia mista ou fundação instituída pelo Poder Público; IX - em caráter especial; X - para concorrer a cargo eletivo; XI - para frequência a curso de aperfeiçoamento ou especialização.	licença paternidade de 5 (cinco) dias;
Legislação	Lei Complementar 103/2004	Lei Complementar 108/2005 art. 10, inciso IV.

FONTE: Estado do Paraná - Leis nº. 103/04 ; Lei nº108/05; Lei Complementar 121, de 29 de Agosto de 2007; Lei Complementar nº 155, de 8 de maio de 2013; Lei Complementar 174/2014 (dados trabalhados pelo autor).

Assim, em relação às variáveis até aqui analisadas, percebe-se que os professores temporários, apesar da conquista de muitos direitos, ainda se encontram num quadro de precariedade laboral. Apesar de não se poder restringi-la aos professores temporários, a comparação dos referidos direitos, presentes nas variáveis, revela que, embora os professores temporários (PSS) tenham os mesmos deveres dos professores efetivos (QPM), o mesmo não ocorre em relação aos direitos.

Esta minimização de direitos, com base nos critérios anteriormente estabelecidos, nos permite classificar o trabalho do professor PSS como um trabalho precário, à luz da sua dimensão objetiva. Importante destacar que, segundo Vargas (2012, p. 14), “a distinção entre o objetivo e o subjetivo, entre estrutura e ação, é puramente teórico-metodológico”. Em outros termos, as dimensões supracitadas são inseparáveis. Cada uma das variáveis analisadas, que nos permitiu tal classificação, contém em si, também, a dimensão subjetiva, que seria, de acordo com Casaca (2005):

[...] a percepção subjectiva da mesma (insegurança subjectiva ou incerteza); o grau de (in)satisfação com as condições de trabalho em geral (incluindo, obviamente, com o tipo de contrato) e as próprias motivações e recompensas intrínsecas decorrentes da situação de trabalho (CASACA, 2005, p. 16).

Nestes termos, como opção metodológica, consideramos que as variáveis “relações com a entidade de classe”, “lotação, transferência e remoção” são as que estão em melhores condições para a investigação desta outra variante do tipo de precariedade laboral a que são submetidos os professores temporários, como será analisado a seguir.

4.3. A precariedade subjetiva do professor temporário (PSS) no Paraná

De acordo com Linhart (2009), a precariedade subjetiva pode ser descrita como:

[...] o sentimento de não estar ‘em casa’ no trabalho, de não poder se fiar em suas rotinas profissionais, em suas redes, nos saberes e habilidades acumulados graças à experiência ou transmitidos pelos mais antigos; é o sentimento de não dominar seu trabalho e de precisar permanentemente desenvolver esforços para se adaptar, para cumprir os objetivos fixados, para não se arriscar, nem fisicamente, nem moralmente (no caso de interações com usuários ou clientes). É o sentimento de não ter recurso em caso de problemas graves de trabalho, nem do lado dos superiores hierárquicos (cada vez mais raros e cada vez menos disponíveis), nem do lado dos coletivos de trabalho que se esgarçaram com a individualização sistemática da gestão dos assalariados e o estímulo à concorrência entre eles. É, assim, o sentimento de isolamento e abandono. É também a perda da autoestima, que está ligada ao sentimento de dominar mal seu trabalho, ao sentimento de não estar à altura, de fazer um trabalho ruim, de não estar seguro de assumir seu posto. [...] Tem-se, assim, frequentemente, o medo, a ansiedade, o sentimento de insegurança que é chamado comodamente de estresse” (LINHART, 2009, p. 2).

O objetivo deste tópico é analisar as condições de trabalho do professor temporário (PSS) do Paraná com base na dimensão subjetiva do trabalho precário, para isso utilizaremos as variáveis “relações com a Entidade de Classe”, “lotação, transferência e remoção”. Importante destacar que, de acordo com Vargas (2012):

Não se trata, no entanto, nem de fixar definitivamente as dimensões do fenômeno nem de estabelecer um quadro teórico rígido de explicação das conexões entre as diversas dimensões da vida social. Trata-se, ao contrário, de elaborar, testar e reelaborar constantemente hipóteses de investigação pertinentes e retificáveis que permitam apreender as articulações entre essas diversas dimensões do fenômeno investigado (VARGAS, 2012, p. 14).

A escolha destas variáveis também se justifica, na medida em que, de acordo com o referido autor:

[...] forjar “categorias mediadoras” que permitam apreender as articulações entre as dimensões objetivas e subjetivas dos fenômenos sociais, inseparáveis na realidade concreta, constitui um importante recurso metodológico (VARGAS, 2012, p. 14).

Não está especificado em lei, como demonstrado no quadro 11, ao contrário dos professores efetivos (QPM), a relação de professores temporários (PSS) com entidades de classe.

QUADRO 11: RELAÇÕES COM A ENTIDADE DE CLASSE

	EFETIVOS (QPM)	TEMPORÁRIOS (PSS)
Relações com os Sindicatos – entidades de classe (perfil da relação sindical)	No plano de carreira é assegurado ao ocupante do cargo de Professor da Rede Estadual de Educação Básica do Paraná, nos termos da Constituição Federal, a liberdade de associação sindical, com os direitos e garantias a ela inerentes. Aos representantes de classe com liberação sindical (17 servidores) ficam assegurados todos os ganhos na carreira decorrentes da promoção ou progressão.	Não especificada em Lei.
Legislação	Lei Complementar 103/2004, art.42 e 43.	

FONTE: Estado do Paraná - Leis nº. 103/04 ; Lei nº108/05; Lei Complementar 121, de 29 de Agosto de 2007; Lei Complementar nº 155, de 8 de maio de 2013; Lei Complementar 174/2014 (dados trabalhados pelo autor).

O maior sindicato do Estado é a APP-sindicato, que, nos últimos anos, tem colocado em pauta muitas das reivindicações dos professores PSS, o que tem contribuído para que a categoria participe cada vez mais das manifestações convocadas pelo sindicato, a exemplo das greves de 2014.

Em nota¹¹⁷ datada de 17/2/2014, a APP-sindicato declarava:

As lutas da APP envolvem todos os setores da nossa categoria, independentemente do vínculo de trabalho. As reivindicações para melhorar as condições de contrato e do exercício da profissão dos PSS sempre estiveram na pauta da APP-Sindicato (APP-sindicato, 2014, s/p).

No entanto, de acordo com Nauroski (2014), muitos professores se ressentem de ações mais efetivas do sindicato, atribuindo como causa para isso o fato de serem professores temporários. Ainda de acordo com o autor:

O descontentamento com as omissões do sindicato fez com que os docentes do grupo dos PSS do Paraná em rede social, se articularassem para a criação da Associação dos Profissionais do Processo Seletivo Simplificado – APPSS – para representá-los

¹¹⁷Disponível em: <http://www.appsindicato.org.br/Include/Paginas/noticia.aspx?id=9752>

e defender seus direitos, visto que para muitos existe um distanciamento entre a APP e os professores temporários PSS (NAUROSKI, 2014, p. 137).

Este “sentimento de isolamento e abandono”, de acordo com Linhart (2009, p.2), é uma das características que define a precariedade subjetiva.

Além disso, a ausência de vínculo efetivo faz com que estes trabalhadores se encontrem numa situação de constante insegurança causada pela incerteza da utilização ou não da sua mão-de-obra por parte do seu empregador.

Passíveis de serem demitidos a qualquer momento, estes profissionais ficam a mercê de seus superiores na escola em que lecionam.

De acordo com Nauroski (2014):

O grau de pressão e intimidação chega ao ponto de, não sendo suficiente constar em contrato e na Lei nº108 de 2005 que os PSS não devem se envolver em greve, a SEED, por meio do NRE, chegou a escrever aos diretores da rede paranaense de ensino, para que advertissem os PSS do risco que estariam correndo de ter seus contratos rescindidos caso aderissem à paralisação em maio de 2014 (NAUROSKI, 2014, p. 54-55).

Em razão da sobrecarga de trabalho a que são submetidos, tanto os professores efetivos quanto os temporários, há pouco contato entre os docentes nas escolas, o que impede as lutas em comum.

Além disso, em relação às greves, como analisa Milani (2007):

Essa situação em que os professores temporários permanecem trabalhando enquanto os docentes efetivos encontram-se com suas atividades paralisadas, além de fragilizar relações entre eles, enfraquecem movimentos de lutas dessa categoria de trabalhadores. Conseqüentemente, os efetivos são criticados pelos pais dos alunos e pela comunidade. É preciso esclarecer que os docentes contratados temporariamente não pertencem ao Quadro Próprio do Magistério, e desse modo, não podem se filiar à Associação dos Trabalhadores da Educação do Paraná (APP), o que reforça a sua não participação nas lutas características do magistério. Esse fato evidencia que, com o passar dos anos, tem havido uma acentuada degradação nas condições de trabalho docente na rede pública do Estado do Paraná. Com isso, o Estado não enfrenta resistências na imposição de formas diferenciadas de contratação de docentes acentuando, nesse sentido, a precarização do trabalhador da educação, seja dos efetivos ou dos temporários. Por conseguinte, nota-se, que as alterações objetivas do mundo do trabalho atingem a subjetividade dos que trabalham na educação. A diversificação dos professores, em categorias, quebra sua resistência e poder de combate contra a precarização do trabalho, à semelhança de outras profissões (MILANI, 2007, p. 12-13).

Some-se a isso a queixa de que, por serem professores temporários, o sindicato não toma medidas mais efetivas a seu favor, como evidenciado por Nauroski (2014). Como apontado por Rigolon e Venco (2013), também há evidências de que a precariedade nas relações de trabalho:

[...] ultrapassa a dimensão do contrato e passa a fomentar novas distinções que repercutem na figuração docente, como analisado por Elias. Nessa perspectiva, as relações de interdependências em jogo na configuração docente envolvem o que Elias e Scotson (2000) denominaram “a sociodinâmica da estigmatização”, no livro *Os estabelecidos e os outsiders*, que nos permite discutir quais as condições que favorecem a um determinado grupo lançar um estigma sobre outro (RIGOLON, VENCO, 2013, p. 12).

Lennert (2009), ao analisar a interação entre os professores efetivos e temporários da rede estadual pública da cidade de Campinas, São Paulo, relata, através da entrevista de uma professora, como os professores temporários são tratados com distinção:

Eu vejo muito pouco, converso muito pouco. Assim, muito raramente, porque eu sinto o pessoal muito fechado aqui, tem um pessoal antigo, que é efetivo há muito tempo, conversam entre eles, têm amizade assim entre eles (...). Eu não sei se é pelo fato de eu ser temporária, porque mais pessoas já sentiram isso aqui também. Aqui [risos], dizem as más línguas que essa escola tinha um tempo que as cadeiras na sala dos professores tinham nomes pros professores. Dizem, eu não sei, porque quando eu cheguei aqui, a primeira coisa que eu fui olhar, eu fui ver se tinha nome mesmo, porque tem escola que tem diferenciação de lugar assim pra sentar o efetivo, lugar pra sentar o ACT [professor Admitido por Caráter Temporário] (LENNERT, 2009, p. 86).

Nauroski (2014), que em sua tese de doutorado analisa a subjetividade dos professores PSS do Paraná, também relata através da entrevista com uma docente, o descontentamento da mesma com a forma diferenciada como é tratada, atribuindo ao fato de ser PSS.

Cansada de ser PSS. Mudar de escola a cada ano acarreta sempre os mesmos problemas: pedagogas já no início começam a questionar nosso trabalho, inclusive sobre a veracidade das informações que nós passamos em sala. Eu, professora de língua portuguesa, fui questionada sobre a frase “prestar atenção a tudo”, no que a pedagoga disse que estava errada, pois deveria ser “em tudo”. Então enviei um e-mail para ela com o uso correto que é “a/para tudo”, devidamente embasado em grandes estudos da nossa língua-mãe, mas fiquei chateada. Questionam até as vírgulas de minhas avaliações e eu tenho que explicar tudo detalhadamente para elas. Será que já não bastam todas as humilhações que nós PSS passamos todos os dias, ainda somos questionados por nossos conhecimentos didáticos, será que vale a pena? (Professora R. de J. Rede social, 2013). (NAUROSKI, 2014, p. 218).

Esta clivagem existente entre professores efetivos e temporários nos fornecem elementos para estabelecer uma analogia com a obra de Norbert Elias e John L. Scotson (2000), intitulada “*Os estabelecidos e os Outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*”¹¹⁸, publicado em 1965 e que descreve a “sociodinâmica da estigmatização”.

¹¹⁸ O livro considera as relações de exclusão, violência e discriminação social dentro de uma fictícia cidade inglesa, próxima a Londres, denominada Winston Parva, a partir de um estudo realizado no final da década de 1950 e início dos anos de 1960.

Com base na análise da relação estabelecida entre os moradores da fictícia cidade de Winston Parva, os autores afirmam ser possível identificar algumas figurações “universais” entre as relações entre grupos com acesso diferencial ao poder, “a estigmatização dos “outsiders” exibe traços comuns numa vasta gama de configurações de estabelecidos-outsiders” (ELIAS, SCOTSON, 2000, p. 27).

Nestes termos, há os professores estabelecidos (efetivos) e os outsiders (temporários). Da análise desta relação podemos compreender que ela só pode ser encontrada ao se considerar a figuração formada pelos grupos implicados ou a natureza de sua interdependência.

Importante destacar que em nenhum dos grupos analisados – estabelecidos/efetivos e outsiders/temporários – são identificadas as categorias clássicas de exclusão – etnia, classe social, gênero, etc.

No caso da obra de Elias e Scotson (2000), o critério de antiguidade era a única distinção relacionada¹¹⁹. Já no caso dos professores temporários (PSS), este mesmo critério também é observado, uma vez que os professores efetivos (QPM), em geral estão há mais tempo na escola, tendo desenvolvido uma grande capacidade de coesão e de carisma grupal. De acordo com Elias e Scotson (2000), a maior coesão:

[...] permite que esse grupo reserve para seus membros as posições sociais com potencial de poder mais elevado e de outro tipo, o que vem reforçar sua coesão, e excluir dessas posições os membros dos outros grupos (ELIAS, SCOTSON, 2000, p. 22).

Aqui, no entanto, o contrato de trabalho é o critério diferencial, do qual se institui uma grande gama de diferenciação de acesso ao poder. De acordo com Elias e Scotson (2000):

As categorias estabelecidos e outsiders se definem na relação que as nega e que as constitui como identidades sociais. Os indivíduos que fazem parte de ambas estão, ao mesmo tempo, separados e unidos por um laço tenso e desigual de interdependência. Superioridade social e moral, autopercepção e reconhecimento, pertencimento e exclusão são elementos dessa dimensão da vida social que o par estabelecidos/outsiders ilumina exemplarmente: as relações de poder (ELIAS, SCOTSON, 2000, p. 8).

Já, ao analisarmos as variáveis “lotação, transferência e remoção” percebemos que estas têm importantes desdobramentos para a categoria dos professores PSS.

Como disposto na Lei Complementar nº108/05 e, também nos últimos editais dos processos seletivos simplificados analisados: “as aulas serão disponibilizadas para contratação nos termos dos respectivos editais, depois de esgotadas todas as demais formas de suprimimento,

¹¹⁹Os estabelecidos eram reconhecidos como “establishment” local (“uma forma tipicamente inglesa de conceituar as relações de poder, de um modo abstrato ou puro, independente dos vários contextos concretos nos quais essas relações podem realizar-se” (ELIAS; SCOTSON, 2000, p. 08)), exclusivamente pelo critério de antiguidade, o outro composto por moradores novos, reconhecidos como outsiders.

com professores efetivos, adotadas pela Secretaria de Estado da Educação, definidas em legislação específica”.

QUADRO 12: COMPONENTES DE CONDIÇÕES DE TRABALHO (LOTAÇÃO, TRANSFERÊNCIA E REMOÇÃO)

	EFETIVOS (QPM)	TEMPORÁRIOS (PSS)
Lotação, transferência e remoção	A cada ano a Secretaria de educação publica um edital para que os professores possam migrar de estabelecimento de ensino, no concurso de remoção é considerado o tempo de serviço, é estipulado uma pontuação fixa e distinta para quem está em regência de classe, ou no setor pedagógico da escola com relação aos professores que estão disponíveis em outros órgãos e departamentos da SEED, professores que tiverem faltas são penalizados com o decréscimo de forma escalonada na pontuação.	A distribuição das aulas é feita por município de inscrição, em Sessão Pública, coordenada pelo Documentador Escolar de cada município, e nos municípios-sede de cada Núcleo, pelos coordenadores de Recursos Humanos de cada NRE, após esgotadas todas as demais formas de suprimento, com professores efetivos, adotadas pela Secretaria de Estado da Educação, definidas em legislação específica.
Legislação	Editais publicados pela SEED-PR	Esta prerrogativa está disposta nos editais publicados a cada novo processo seletivo simplificado.

FONTE: Estado do Paraná - Leis nº. 103/04 ; Lei nº108/05; Lei Complementar 121, de 29 de Agosto de 2007; Lei Complementar nº 155, de 8 de maio de 2013; Lei Complementar 174/2014 (dados trabalhados pelo autor).

Ao analisarmos as vagas disponíveis¹²⁰ (em horas-aula) do último edital do concurso de remoção da Seed-PR, realizado em 2014 (Edital 80/2014 – GS/Seed), para o núcleo de Curitiba, do qual participam os professores QPM que desejam alterar o estabelecimento de lotação, percebemos que estas se concentram, majoritariamente, nos colégios de bairros periféricos, localizados em territórios com elevado índice de vulnerabilidade social, cujo conceito vai além da linha de corte definida por uma quantidade de renda monetária e, de acordo com Érnica e Batista (2011):

[...] se refere às situações em que agentes ou instituições não dominam um conjunto amplo de recursos socialmente produzidos que lhes permitiriam fazer frente às forças e circunstâncias da sociedade que determinam suas vidas; aproveitar as

¹²⁰Disponível em: <http://www.educacao.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=120#2014>

estruturas de oportunidade criadas pelo mercado, Estado e pela sociedade; tomar decisões voluntárias para satisfazer suas necessidades, desenvolver suas potencialidades e realizar seus projetos. Sem esses recursos, agentes e instituições tornam-se vulneráveis a riscos de naturezas diversas, como os econômicos, sociais, culturais, ambientais, etc (ERNICA; BATISTA, 2011, p. 5).

E, de acordo com a publicação do IPEA – Atlas da Vulnerabilidade Social nos Municípios Brasileiros (2015):

As noções de “exclusão” e de “vulnerabilidade social” têm sido cada vez mais utilizadas, no Brasil e no mundo, por pesquisadores, gestores e operadores de políticas sociais, num esforço de ampliação do entendimento das situações tradicionalmente definidas como de pobreza, buscando exprimir uma perspectiva ampliada complementar àquela atrelada à questão da insuficiência de renda. Assim como as noções de “necessidades básicas insatisfeitas”, “pobreza multidimensional” e “desenvolvimento humano”, exclusão e vulnerabilidade social são noções antes de tudo políticas (ainda que nem sempre sejam percebidas como tal), que introduzem novos recursos interpretativos sobre os processos de desenvolvimento social, para além de sua dimensão monetária.

Nesse sentido, a leitura desses processos, resultante desta “nova” conceituação, pode dialogar e produzir efeitos sobre as propostas e os desenhos das políticas públicas, alargando seu escopo e colocando em evidência as responsabilidades do Estado, em todos os seus níveis administrativos, na promoção do bem-estar dos cidadãos (IPEA, 2015, p. 12).

A análise da quantidade de horas-aula na amostra de colégios de bairros periféricos de Curitiba revela que nestes bairros há, nos termos de Érnica e Batista (2011, p.7), “uma baixa cobertura de equipamentos públicos que visam garantir direitos sociais”.

Ou seja, há um efeito-território sobre estes bairros. De acordo com Andrade e Silveira (2013):

O efeito-território é compreendido na literatura sociológica como os benefícios ou prejuízos socioeconômicos que acometem alguns grupos sociais em função da sua localização no espaço social das cidades. A hipótese sociológica a respeito do efeito-território não pressupõe uma ação determinista do espaço sobre as relações sociais, mas investiga as inter-relações entre as características dos espaços (tais como infraestrutura urbana, vizinhança, oferta de serviços) e as características dos grupos sociais (perfil do grupo e a natureza das suas interações internas e externas) (ANDRADE, SILVEIRA, 2013, p. 381).

Assim, ao investigar estas “inter-relações”, atentos aos objetivos da presente tese, percebe-se, de acordo com Érnica e Batista (2011), que:

[...] as escolas situadas nessas regiões ou territórios vulneráveis teriam, com efeito, grandes dificuldades para assegurar uma educação de qualidade em função desse contexto de segregação espacial e de distanciamento em relação a recursos sociais e culturais diversificados (ERNICA; BATISTA, 2011, p. 4).

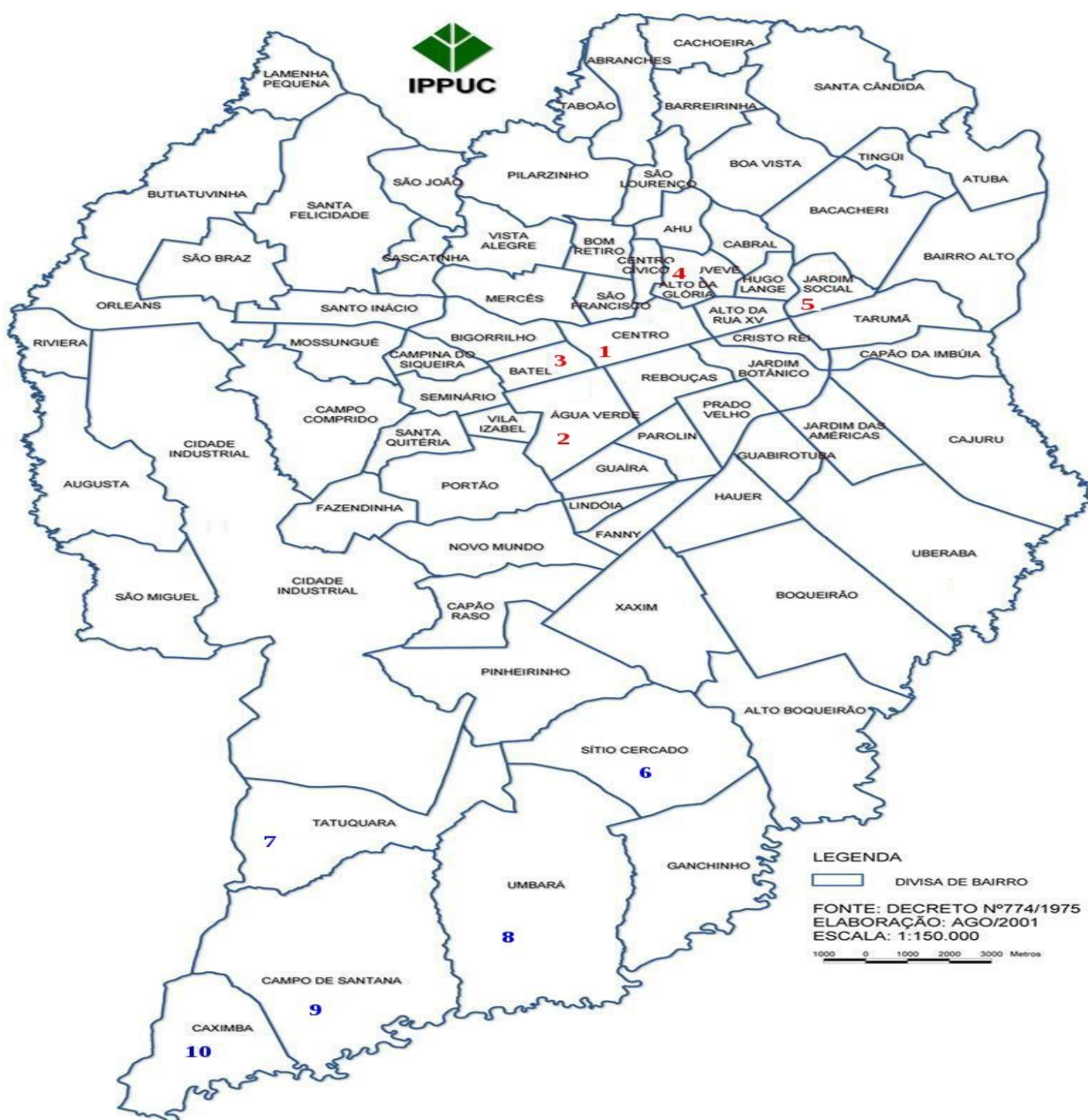
Baseado nestas informações e tomando a cidade de Curitiba como exemplo, fizemos uma análise comparativa utilizando uma amostra com dez colégios, estando cinco deles

localizados em bairros da região central e cinco localizados em bairros periféricos.

Para facilitar a compreensão, a figura 5 apresenta o mapa da cidade de Curitiba, com seus respectivos bairros.

Como se pode notar no mapa, os colégios localizados nos bairros periféricos (Sítio Cercado, Tatuquara, Umbará, Campo de Santana e Caximba) se encontram bem distantes dos bairros da região central (Centro, Água Verde, Batel, Alto da Glória e Jardim Social), onde se encontram as melhores condições de segurança, infraestrutura e mobilidade urbana.

FIGURA 5: MAPA DOS BAIRROS DA CIDADE DE CURITIBA



FONTE: IPPUC – 2014

Em relação às horas-aula disponíveis percebemos a seguinte distribuição, de acordo com a localização dos colégios:

TABELA 37: DISTRIBUIÇÃO DE HORAS-AULA EM ESCOLAS SELECIONADAS DE BAIRROS DA REGIÃO CENTRAL DE CURITIBA

Estabelecimento	Bairro	Horas-aula disponíveis
Colégio Estadual Professor Cleto	Centro (1)	46
Colégio Estadual Lysimaco F. Da Costa	Água Verde (2)	89
Colégio Estadual Rio Branco	Batel (3)	47
Colégio Estadual Conselheiro Zacarias	Alto da Glória (4)	32
Colégio Estadual Amancio Moro	Jardim Social (5)	52

FONTE: FONTE: FONTE: SEED-PR – Consulta Escolas / Portal da Transparência – Paraná/ Edital de Remoção 80/2014 – GS/SEED (dados trabalhados pelo autor).

TABELA 38: DISTRIBUIÇÃO DE HORAS-AULA EM ESCOLAS SELECIONADAS DE BAIRROS DA REGIÃO PERIFÉRICA DE CURITIBA

Estabelecimento	Bairro	Horas-aula disponíveis
Colégio Estadual Guido Arzua	Sítio Cercado (6)	706
Colégio Estadual Tatuquara	Tatuquara (7)	391
Colégio Luiz Carlos de P.Souza	Umbará (8)	536
Colégio Estadual Guilherme Pereira Neto	Campo de Santana (9)	480
Colégio Estadual Prof.Maira Gai Grendel	Caximba (10)	441

FONTE: SEED-PR – Consulta Escolas / Portal da Transparência – Paraná/ Edital de Remoção 80/2014 – GS/SEED (dados trabalhados pelo autor).

Como se pode notar, na comparação das duas tabelas, os colégios localizados em áreas de maior vulnerabilidade social (tabela 38) oferecem um número muito maior de horas-aula disponíveis para remoção do que aqueles localizados nos bairros da região central (tabela 37), o que indica uma maior rotatividade de professores nestes colégios.

Tal fato pode ser explicado, de acordo com Érnica e Batista (2011), pelas relações de interdependência entre as escolas, dentre as quais, de acordo com os autores, se destacam:

[...] as de concorrência por profissionais e alunos. Nessa concorrência, as escolas que estão localizadas em áreas de maior vulnerabilidade social tendem a estar em posição de desvantagem. Essas escolas têm maiores dificuldades para atrair e manter profissionais qualificados e engajados. Elas tendem a enfrentar maior rotatividade de quadros, a ter postos de trabalho não preenchidos e a contar com um maior número de profissionais com contrato temporário. A cada fim de ano, vários professores, coordenadores e diretores pedem remoção para outras escolas (ERNICA; BATISTA, 2011, p. 9).

Para uma melhor compreensão, a tabela 39, abaixo, apresenta o número dessas horas-aula distribuídas conforme as disciplinas¹²¹.

TABELA 39: HORAS-AULA DISPONÍVEIS PARA REMOÇÃO – POR DISCIPLINA – EM BAIRROS DA REGIÃO CENTRAL E PERIFÉRICA DE CURITIBA

DISCIPLINAS	Total de horas-aula nas escolas selecionadas de bairros da região periférica de Curitiba	Total de horas-aula nas escolas selecionadas de bairros da região central de Curitiba
ARTE	266	7
BIOLOGIA	103	42
CIÊNCIAS	238	21
ED. FÍSICA	188	21
ENS. RELIGIOSO	62	19
FILOSOFIA	105	85
FÍSICA	94	40
GEOGRAFIA	317	35
HISTÓRIA	244	16
LÍNGUA ESTRANGEIRA - INGLÊS	278	12
LÍNGUA ESTRANGEIRA - ESPANHOL	0	9
MATEMÁTICA	572	70
PORTUGUÊS	579	60
QUÍMICA	107	32
SOCIOLOGIA	104	111
TOTAL	3.957	705

FONTE: SEED-PR – Consulta Escolas / Portal da Transparência – Paraná/ Edital de Remoção 80/2014 – GS/SEED (dados trabalhados pelo autor).

¹²¹A relação do número de horas-aula por disciplina nos colégios pesquisados estão nos anexos 10 e 11.

Os colégios localizados em bairros da região periférica de Curitiba apresentam um número de horas-aula disponíveis 5,6 vezes maior que os localizados na região central.

Ou seja, a amostra aqui analisada evidencia que as características do território interferem na alocação de professores.

De acordo com a pesquisa do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC), intitulada “Remoção de professores e desigualdades em territórios vulneráveis” (2015, p. 6), “a literatura aponta que os elementos mais importantes na tomada de decisão sobre que escola escolher para trabalhar são as características da vizinhança e dos alunos”.

Howard Becker foi um dos primeiros sociólogos a analisar esta relação. O autor defende a necessidade de se construir um “modelo que leve em conta o fato de que os modos de comportamento se desenvolvem segundo uma sequência ordenada” (BECKER, 1985, p. 46), que permita considerar a sucessão de fases, as mudanças de comportamento e de perspectivas do indivíduo.

É desta maneira que analisa – através de entrevistas com professores primários de escolas públicas da Cidade de Chicago – a definição de carreira, que, segundo a análise de Neto (2007):

[...] engloba as ideias de evento e circunstância, que tocam a carreira em sua dimensão objetiva, mas igualmente a de perspectiva, de motivação e de desejo do indivíduo, estas dizendo respeito à dimensão subjetiva (NETO, 2007, p. 12-13).

Desta forma, Becker, ao analisar a possibilidade de transferência destes professores para outras regiões da cidade evidencia um eixo horizontal de ascensão na carreira, o qual permite distinguir os postos de trabalho que estes ocupam uma mesma posição hierárquica e que, do ponto de vista formal, seriam iguais, mas que apresentam “prestígio diferenciado em função da forma e da intensidade com que os problemas básicos do trabalho docente ocorrem nos estabelecimentos escolares” (CENPEC, 2015, p. 10).

De acordo com Becker (1952), ao relatar a história de um dos professores entrevistados:

Quando você é designado pela primeira vez, é quase natural que seja designado para uma dessas escolas pobres, porque elas estão naturalmente entre aquelas que primeiro abrem vaga, pois as pessoas estão sempre se transferindo dessas para outras escolas. Então você faz requerimento para ser transferido para outras escolas próximas à sua casa ou para alguma escola localizada numa vizinhança melhor. Naturalmente as vagas não surgem tão rapidamente como naquelas escolas [pobres], pois as pessoas não querem se transferir quando conseguem uma designação para essas escolas. Penso que todo professor quer trabalhar numa vizinhança melhor (BECKER, 1952, p. 473).

Assim sendo, a análise da literatura a respeito e os casos aqui analisados revelam que há uma hierarquia entre as escolas, fazendo com que as que estão localizadas em áreas de maior vulnerabilidade social fiquem em posição de desvantagem, tendo maiores dificuldades para atrair e manter profissionais.

Ou seja, há um efeito-território que incide sobre a alocação de professores. De acordo com a pesquisa do CENPEC (2015):

A análise dos padrões de remoção nesses estudos revela a existência de uma distribuição desigual de recursos humanos essenciais para o processo educacional de qualidade nas escolas, que se apoia nas desigualdades socioespaciais e socioculturais, tal como apontado por Becker na década de 1950 (CENPEC, 2015, p. 14).

Mas é importante destacar que, de acordo com o modelo de análise proposto por Becker (1985), a análise também deve levar em conta, além dos critérios objetivos, as perspectivas do indivíduo e, neste sentido, é importante frisar que:

[...] o processo de decisão do professor de deixar uma escola é complexo, subjetivo e influenciado por vários fatores específicos do indivíduo, de sua família, do empregador e até conjunturais. Por conseguinte, a decisão final – de trocar ou não de escola – resulta de uma ponderação de todos esses elementos (CENPEC, 2015, p. 30).

Em relação a afirmação dos autores, Érnica e Batista (2011), de que as escolas localizadas em áreas de maior vulnerabilidade social contam com um maior número de profissionais com contrato temporário, isto também se constatou na amostra de colégios aqui analisada.

Apesar de 28,89% dos professores da rede estadual pública do Paraná, no ano de 2014, serem professores temporários (PSS), esse número sofre grandes alterações também de acordo com a localização dos colégios.

De acordo com Nauroski (2014), a presença maior de docentes PSS em algumas escolas:

[...] pode estar relacionada a fatores como diferentes demandas por parte dos professores em relação a escolas periféricas e escolas mais centrais. Em uma das escolas visitadas, na Região Metropolitana de Curitiba a direção informou que muitos professores que moram em Curitiba preferem pedir remoção e ficarem mais próximos de suas residências. Além da distância, existem também outros fatores, como a infraestrutura da escola, as condições que oferecem ao trabalho dos professores e o perfil da clientela (isto é dos alunos). Estes fatores podem ter contribuído para que os professores tenham preferência por escolas consideradas melhores por vezes até mais tradicionais ou conhecidas. Por isso, em algumas escolas é possível sim, que a metade ou mais sejam de PSS, pois são as escolas que sobraram, ou seja, não foram escolhidas pelos professores QPM (NAUROSKI,

2014, p. 142)

Ainda, de acordo com Torres et. al (2008), que analisa a educação na periferia de São Paulo:

“nesses lugares [periféricos], a rotatividade é muito maior. Tem rotatividade de direção, de professor. Em escola de periferia, o cara não para mesmo, ingressou lá e depois está fora, então não dá para ter um trabalho contínuo”, afirmou um coordenador de escola estadual (TORRES et al., 2008, p. 77).

Como se pode notar na tabela 40, o número de professores temporários (PSS) nos colégios pesquisados, localizados em bairros da região central, não ultrapassam 25% do total de professores.

TABELA 40: DISTRIBUIÇÃO DE PROFESSORES POR VÍNCULO (QPM E PSS) EM ESCOLAS SELECIONADAS DE BAIRROS DA REGIÃO CENTRAL DE CURITIBA

LOCALIZAÇÃO		PROFESSORES				
COLÉGIO	BAIRRO	TOTAL	QPM	%	PSS	%
Colégio Estadual Professor Cleto	Centro (1)	29	22	75%	7	25%
Colégio Estadual Lysimaco F. Da Costa	Água Verde (2)	65	58	89%	7	11%
Colégio Estadual Rio Branco	Batel (3)	46	34	76%	12	24%
Colégio Estadual Conselheiro Zacarias	Alto da Glória (4)	38	31	81%	7	19%
Colégio Estadual Amancio Moro	Jardim Social (5)	35	29	82%	6	18%

FONTE: SEED-PR – Consulta Escolas / Portal da Transparência – Paraná/ Consulta Remuneração de professores (dados trabalhados pelo autor).

Como demonstrado na tabela 41, em relação aos colégios pesquisados, localizados em bairros periféricos, esta porcentagem ficou sempre acima de 40%, chegando a representar mais de 80% do corpo docente nos colégios ainda mais afastados da região central (Colégio Estadual Guilherme Pereira Neto, localizado no bairro Campo de Santana e Colégio Estadual Prof.Maira Gai Grendel, localizado no bairro Caximba.

TABELA 41: DISTRIBUIÇÃO DE PROFESSORES POR VÍNCULO (QPM E PSS) EM ESCOLAS SELECIONADAS DE BAIRROS DA REGIÃO PERIFÉRICA DE CURITIBA

LOCALIZAÇÃO		PROFESSORES				
COLÉGIO	BAIRRO	TOTAL	QPM	%	PSS	%
Colégio Estadual Guido Arzua	Sítio Cercado (6)	75	37	49%	38	51%
Colégio Estadual Tatuquara	Tatuquara (7)	35	8	23%	27	77%
Colégio Luiz Carlos de P.Souza	Umbará (8)	47	26	55%	21	45%
Colégio Estadual Guilherme Pereira Neto	Campo de Santana (9)	36	7	20%	29	80%
Colégio Estadual Prof.Maira Gai Grendel	Caximba (10)	40	7	17%	33	83%

FONTE: SEED-PR – Consulta Escolas / Portal da Transparência – Paraná/ Consulta Remuneração de professores (dados trabalhados pelo autor).

Esta mesma situação é verificada quando analisamos colégios localizados em bairros centrais e periféricos das cidades de Londrina¹²² e Maringá¹²³, que, junto com Curitiba, são as três maiores cidades do Paraná.

Para facilitar a compreensão, assim como fizemos com a análise dos colégios de Curitiba, as figura 6 e 7 apresentam os mapas destas cidades com seus respectivos bairros e as tabelas 42, 43, 44 e 45 apresentam a distribuição de professores por vínculo (QPM e PSS) em escolas selecionadas de bairros das regiões centrais e periféricas das respectivas cidades.

¹²²A cidade de Londrina está localizada no norte e interior do estado do Paraná, a 369 km da capital paranaense, Curitiba. É a segunda maior cidade do estado. Considerada uma cidade grande, tem uma população estimada de 506.701 habitantes (IBGE/2010) é a quarta cidade mais populosa da região Sul do Brasil. Disponível em: http://www.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1251&Itemid=4

¹²³A cidade de Maringá está localizada na região noroeste do Paraná, a 426 km de Curitiba. É a terceira maior cidade do estado, sendo considerada uma cidade média-grande planejada e de urbanização recente. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Maringá possui uma população de 397.437 habitantes. Sua Região Metropolitana conta com 754 570 habitantes (IBGE/2015). Disponível em: <http://www.maringa.com/historia/historia.php>

Anchieta	(2)					
Escola Estadual Barão do Rio Branco	Petrópolis (3)	53	51	96	2	4
Colégio Estadual Nilo Peçanha	Vila Nova (4)	44	38	86	6	14
Escola Estadual Willie Davids	Vila Casoni (5)	26	19	73	7	27

FONTE: SEED-PR – Consulta Escolas / Portal da Transparência – Paraná/ Consulta Remuneração de professores (dados trabalhados pelo autor).

TABELA 43: DISTRIBUIÇÃO DE PROFESSORES POR VÍNCULO (QPM E PSS) EM ESCOLAS SELECIONADAS DE BAIRROS DA REGIÃO PERIFÉRICA DE LONDRINA

LOCALIZAÇÃO		PROFESSORES				
COLÉGIO	BAIRRO	TOTAL	QPM	%	PSS	%
Escola Estadual Prof. Adelia D. Barbosa	Parigot de Souza (6)	61	42	68	19	32
Escola Estadual do Jardim Eldorado	Califórnia (7)	18	12	66	6	34
Colégio Estadual Prof. Paulo Freire	Piza (8)	44	39	88	5	12
Colégio Estadual Albino F. Sanches	Parque das Indústrias (9)	87	57	65	30	35
Escola Estadual Thiago Terra	União da Vitória (10)	30	15	50	15	50

FONTE: SEED-PR – Consulta Escolas / Portal da Transparência – Paraná/ Consulta Remuneração de professores (dados trabalhados pelo autor).

No caso de Londrina, verificamos uma menor proporção de professores temporários, em comparação com as demais cidades analisadas. Este índice não ultrapassou 50% nos colégios pesquisados. No entanto, assim como verificado em Curitiba, quanto mais afastado da região central é o colégio, maior a proporção de professores temporários (PSS) – Colégio Estadual Albino F. Sanches, localizado no bairro Parque das Indústrias (9) e Escola Estadual Thiago Terra, localizado no bairro União da Vitória (10). Uma exceção é o Colégio Estadual Prof. Paulo Freire, localizado no bairro Piza (8), afastado da região central, mas que, no entanto, apresenta uma baixa proporção de professores temporários, 12%, quando comparado aos demais.

Escola Estadual Brasílio Itibere	Zona 2/Centro (2)	33	24	72	9	28
Escola Estadual Alberto J Byington Jr.	Zona 5 (3)	34	30	88	4	12
Escola Estadual Juscelino K. Oliveira	Zona 5 (4)	55	36	65	19	35
Escola Estadual Dr. Jose Gerardo Braga	Zona 6 (5)	50	40	80	10	20

FONTE: SEED-PR – Consulta Escolas / Portal da Transparência – Paraná/ Consulta Remuneração de professores (dados trabalhados pelo autor).

TABELA 45: DISTRIBUIÇÃO DE PROFESSORES POR VÍNCULO (QPM E PSS) EM ESCOLAS SELECIONADAS DE BAIRROS DA REGIÃO PERIFÉRICA DE MARINGÁ

LOCALIZAÇÃO		PROFESSORES				
COLÉGIO	BAIRRO	TOTAL	QPM	%	PSS	%
Colégio Estadual Sta. Maria Goretti	Zona 7 (6)	54	23	42	31	58
Escola Estadual de Floriano	Zona 18 (7)	10	4	40	6	60
Escola Estadual Tomaz Edson A. Vieira	Zona 20 (8)	49	34	69	15	31
Escola Estadual Albert ¹²⁴ Sabin	Zona 38 (9)	10	0	0	10	100
Escola Reynaldo Rehder ¹²⁵ Ferreira	Zona 39 (10)	29	0	0	29	100

FONTE: SEED-PR – Consulta Escolas / Portal da Transparência – Paraná/ Consulta Remuneração de professores (dados trabalhados pelo autor).

No caso de Maringá, também se verificou que quanto mais afastado da região central está o colégio, maior é a proporção de docentes temporários. No entanto, chama a atenção a proporção de professores temporários (PSS) nos colégios mais afastados – Escola Estadual

¹²⁴ A Escola, que atende a 220 alunos, conta com recursos Governamentais, Fundo Municipal de Assistência Social, Departamento de Educação Especial Estadual, doações e promoções realizadas pela diretoria Externa desta escola. Tem como mantenedora a Associação Norte Paranaense de Reabilitação (A.N.P.R) que, de acordo com o site da instituição (<http://www.mgaalbertosabin.seed.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1>) - hospedado na página da SEED-PR – tem por objetivo principal, promover condições favoráveis ao desenvolvimento humano, oferecendo recursos na área da Educação e Reabilitação, melhorando a qualidade de vida destes educandos com necessidades especiais, para isto conta com uma equipe de profissionais da área da educação, saúde, administrativo e serviços gerais, os quais trabalham continuamente para a concretização deste objetivo.

¹²⁵ É uma APAE que mantém parceria com a SEED-PR.

Albert Sabin, Zona 38 (9) e Escola Reynaldo Rehder, Zona 39 (10) – que corresponde a 100% do quadro docente destas escolas. Ao buscar uma explicação para este índice, descobrimos que se trata de duas escolas que oferecem a modalidade educação especial. A primeira delas, Escola Estadual Albert Sabin, é mantida através de uma parceria entre a SEED-PR e a Associação Norte Paranaense de Reabilitação (A.N.P.R), a segunda, Escola Reynaldo Rehder é designada como uma Associação de Pais e Amigos do Excepcional¹²⁶ (APAE), com a qual a SEED também mantém parceria.

Tal parceria é firmada através de convênios entre a instituição e a SEED-PR. Há vários fatores envolvidos nesta parceria entre o estado e instituições filantrópicas, os quais envolvem questões complexas relativas ao modelo de integração que agrega a educação especial ao assistencialismo, a manutenção dos subsídios públicos para o setor privado e dos alunos com necessidades especiais em espaços segregados de ensino, a divisão de esforços com a sociedade civil para o atendimento desse contingente de alunos, contribuindo para que a educação não se situe no campo do direito etc. A constatação do enorme contingente de professores temporários (PSS) nestas duas escolas que ofertam a modalidade Educação Especial aqui analisadas, requer uma análise mais aprofundada que foge aos objetivos da presente tese.

Mas, em relação ao quadro docente, ao analisar a cláusula terceira do Convênio 2120130427, do ano de 2013, relativo às atribuições da SEED-PR (ver anexo 12), percebe-se, que compete a esta:

“designar servidores estaduais para prestarem serviços junto à mantenedora para suprimento das vagas definidas pelo Departamento de Educação Especial e Inclusão Educacional – DEEIN/SEED até a quantidade prevista, a qual poderá ser ajustada durante a vigência do Convênio (PARANÁ, 2013, p. 2).

A escola de Educação Básica na modalidade de Educação Especial é assim definida pelo Departamento de Educação Especial e Inclusão Educacional (DEEIN/PR):

[...] uma instituição destinada a prestar serviço especializado de natureza educacional a alunos com necessidades educacionais especiais, decorrentes da deficiência intelectual e múltiplas deficiências, de transtornos globais do desenvolvimento, de condições de comunicação ou sinalização diferenciadas, que requerem atenção individualizada nas atividades da vida autônoma e social, recursos, ajudas e apoios intensos e contínuos, bem como adaptações curriculares tão significativas, que muitas vezes a escola comum não consegue prover. Os alunos necessitam também de aten-

¹²⁶ O Conselho Estadual de Educação do Paraná reconhece, por meio de resolução publicada em Diário Oficial do Estado, a sigla da APAE. Sua denominação, no entanto, sofre alteração para Escola de Educação Básica na Modalidade de Educação Especial na Área de Deficiência Intelectual e Múltiplas. A partir da aprovação da Resolução 3.600/2011 (GS/SEED, 2011), que em seu artigo 1º autoriza a “alteração na denominação das Escolas de Educação Especial para Escolas de Educação Básica, na modalidade de Educação Especial”, devendo ofertar a Educação Infantil, Ensino Fundamental – anos iniciais, Educação de Jovens e Adultos – Fase I, e Educação Profissional/Formação Inicial, a partir do ano letivo de 2011.

dimentos complementares/terapêuticos dos serviços da área da saúde, trabalho e assistência social (PARANÁ, 2012, p. 8).

A literatura até aqui analisada, relativa às áreas com elevado índice de vulnerabilidade social (da qual fazem parte os colégios supracitados) revela que há uma alta rotatividade do quadro docente. Como também analisado, este é composto, majoritariamente, por professores temporários – representando a totalidade do quadro docente nos dois colégios enquadrados na modalidade de Educação Especial, aqui analisados. Desta forma, conclui-se que, ao designar estes profissionais – devido a instabilidade funcional em que se encontram, a qual impede um vínculo efetivo com a escola e um comprometimento com o projeto político-pedagógico da escola – para atuarem na educação especial, a política educacional do estado também não tem cumprido o seu papel de ofertar serviços e recursos que promovam a aprendizagem com qualidade do aluno com necessidades educacionais especiais.

Apesar de a presente análise ter sido feita com uma pequena amostra de colégios, a disparidade relativa à quantidade de horas-aula disponíveis nos colégios localizados em bairros centrais e periféricos, assim como a relativa à quantidade de professores temporários (PSS), sugerem que a política educacional do Paraná, independente do governo analisado, dado o elevado número de professores temporários nos dois governos, não tem levado em conta a relação existente entre valorização do trabalho docente e qualidade de ensino. Nos termos de Vieira (2009):

[...] a constante substituição de professores (lembramos que os contratos em geral são de um ano, podendo ser renovados por igual período) evidencia a corrosão do significado (social) do trabalho do professor (VIEIRA et al., 2009, p.3).

Além disso, a precariedade objetiva que se buscou analisar, decorrente da instabilidade funcional em que se encontra o professor temporário, também afeta a qualidade do ensino, uma vez que os mesmos, pelo fato de não possuírem vínculo efetivo com a escola em que lecionam, não tem como participar do projeto político-pedagógico da escola (cujas atividades se realizam anteriormente ao início do ano letivo – antes das contratações temporárias – e são obrigatórias em cada escola).

Assim sendo, a política educacional adotada nos dois governos analisados na presente tese, em relação à contratação de professores temporários, tende a manter as fortes desigualdades que marcam os territórios vulneráveis, o que evidencia, também, a necessidade de uma política educacional específica para essas regiões. Neste sentido, estamos de acordo com Érne-

ca e Batista (2011), em relação a uma de suas conclusões a respeito da pesquisa “Educação em territórios de alta vulnerabilidade social na metrópole”:

[...] as fortes desigualdades que marcam os territórios vulneráveis e suas escolas demandam políticas específicas ou focalizadas para assegurar o direito a uma educação de qualidade. Sabe-se que a garantia de um direito universal é dificilmente alcançada por políticas universalistas em sociedades com acentuadas desigualdades, por realizar uma distribuição idêntica de recursos a grupos, territórios e regiões que, de partida, possuem recursos diferentes. Sabe-se, também, que a consequência real dessas políticas universalistas é o acirramento das desigualdades já existentes desde o início. Desse modo, para de fato enfrentar o problema educacional dos territórios vulneráveis, são necessárias políticas focalizadas, que levem em conta as necessidades e os problemas criados pelas desigualdades (ÉRNICA; BATISTA, 2011, p. 13).

Ou seja, a constatação do elevado número de professores temporários (PSS) nos colégios pesquisados evidencia a necessidade de estudos mais aprofundados sobre a realidade educacional destes territórios e sugerem a necessidade de políticas públicas que possam interferir no sentido de compensar estas desigualdades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tese analisou, comparativamente, o processo de valorização da carreira dos professores estaduais da rede pública de ensino do Paraná em dois períodos distintos: os últimos quatro anos do governo de Roberto Requião de Mello e Silva (2007-2010), do PMDB, assim como, também, os primeiros quatro anos do governo de Carlos Alberto Richa (2011 – 2014), do PSDB. O recorte temporal da pesquisa buscou compreender os impactos dessa transição de governo para os professores do estado, através da análise das variáveis que compõem suas condições de trabalho.

Com o objetivo de contextualizar a análise sobre as políticas públicas de educação no Paraná – das quais as condições de trabalho dos professores temporários (PSS) são decorrentes – os primeiros capítulos buscaram compreender as transformações do modelo de Estado e sua interferência nas políticas públicas e no funcionalismo público brasileiro. Desta forma, analisa-se os impactos que as mais diversas “transformações”/adequações do modelo de Estado contemporâneo tiveram nas políticas sociais e nas condições de trabalho daqueles que são os principais responsáveis por sua implementação. Analisou-se, ainda, os aspectos que levaram a uma maior interferência estatal na regulamentação das relações sociais no Brasil e a gênese e desenvolvimento das políticas públicas no Brasil, através do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS) e das linhas organizadoras que o atravessam, chamadas de Eixos Estruturantes das Políticas Sociais, com ênfase no Eixo Estruturante dos Direitos Incondicionais de Cidadania Social, em especial a educação, e nos reflexos que estas políticas tiveram no trabalho dos professores – segmento de servidores públicos mais expressivo do setor educacional.

Enquanto o primeiro capítulo analisou as políticas sociais, a partir da institucionalização do Estado Moderno através da implementação de Políticas Públicas, desde o insulamento burocrático do governo Vargas, passando pela administração desenvolvimentista dos governos militares, até o processo de redemocratização no Brasil, o segundo capítulo analisou os impactos que o processo de redefinição do papel do Estado, empreendido na década de 1990, teve sobre o servidor público no Brasil, em especial sobre os professores. A ênfase se deu sobre o conjunto de medidas que têm alterado drasticamente as condições de trabalho dos servidores públicos, em especial aquelas que se efetivaram após a aprovação da Emenda Constitucional 19, que acabava com a estabilidade plena, garantida pela Constituição de 1988 aos servidores públicos, rompendo com o regime jurídico único, o que trouxe importantes desdobramentos sobre a natureza do vínculo dos servidores com o Estado, uma vez que este

passa a possuir, a partir de então, respaldo legal para contratar seus funcionários sob diferentes modalidades de contratação. Como analisado, em virtude das muitas medidas adotadas não terem logrado o êxito pretendido, ressurge o debate sobre o papel do Estado no estímulo ao desenvolvimento econômico-social que se deu após o “fracasso” das estratégias adotadas na década de 1990 e que alguns teóricos passaram a denominar de “Pós-neoliberal”. Por fim, o capítulo analisou, ainda, como estas medidas e “transformações” do modelo de Estado impactaram as condições de trabalho dos professores da educação básica, que, apesar de terem tido, no período analisado, um ganho real em seus vencimentos, também tiveram a ampliação do quadro de professores temporários.

Considerando a valorização da carreira docente como uma política pública de Estado e, apesar da sua concretização envolver diversos fatores, como foi analisado, utilizamos como variável principal de análise, as condições de trabalho de professores temporários (PSS), considerando que este tipo de contratação, em que pese as diferenças dos dois governos, foi prática recorrente nas duas gestões aqui analisadas, o que evidenciava a necessidade de uma análise comparativa com base neste aspecto das políticas públicas posto em prática por governos com perfis, a princípio, divergentes.

A análise dos governos Requião e Richa, feita no terceiro capítulo, não buscou enquadrá-los em cada um dos extremos apresentados na tese – social-democratas ou liberais e seus correspondentes modelos de gestão pública (Societal e Gerencial) – mas, sim, nos termos de Bobbio (2001, p.131), “identificar as raízes do pensamento que justificam determinadas opções na ação política”.

Apesar, de, nos termos de Gouveia (2008), os projetos em disputa na sociedade, nos limites do sistema capitalista, obrigarem cada administração a responder demandas do extremo oposto, sendo diferentes em cada contexto, a análise das duas gestões nos forneceram elementos para afirmarmos que, no primeiro caso – governo Requião – temos um governo que concebe que o Estado deve estar aparelhado para impedir manifestações de desigualdade de resultados, ou, nos termos de Przeworski (1989), aplicando medidas pautadas pela teoria do bem-estar para atenuar os efeitos distributivos do funcionamento do mercado.

Em contraste com este modelo, no segundo caso – governo Richa – a intervenção social, de corte liberal, é residual, sendo o Estado acionado para minimizar os efeitos mais agudos da pobreza, gerando condições mínimas para que o indivíduo desenvolva suas próprias capacidades de lutar pela ampliação de seu bem estar material; ou, ainda, nos termos

de Figueiredo (1997), prevalece a ideia de mérito como eixo de sustentação das ações do Estado, as quais devem ser suplementares às ações da iniciativa privada.

Além disso, a análise da trajetória política e da gestão pública revelou tratar-se de governos que definiram diferentes estratégias políticas, orientadas por distintas concepções de Estado, sociedade e educação, que resultaram no estabelecimento de políticas públicas também diferenciadas.

Assim, durante a gestão de Roberto Requião houve uma indução do sistema econômico, assim como uma efetivação de alterações nas formas e nos itinerários de relacionamento entre o setor público e privado com priorização de áreas estratégicas na direção da ampliação dos mecanismos de inclusão social e de distribuição de renda. Como analisado, e destacado por Resende (2007), Roberto Requião tende a passar uma imagem através de alguns clichês encontrados dentro de suas falas, como a recorrente “opção preferencial pelos pobres e excluídos”, constantemente presente nos Planos Pluri Anuais (PPA) e, também, na Política de Desenvolvimento Econômico (PDE), analisados.

Quando analisamos a evolução da receita corrente líquida – RCL – no período de 2007 a 2010, percebemos que houve um crescimento de 36,04%. Em relação à educação, percebe-se que a despesa ficou em torno de 25,67%, 1,68% maior que nos quatro anos do governo Richa (2010 – 2014), período no qual a RCL teve um crescimento maior, de 42,95%.

Soma-se a isso o fato de que, durante o governo Requião (2007 – 2010), tal como no governo Richa, o principal gasto do estado foi com “pessoal e encargos sociais” (que é o pagamento de salários e benefícios aos seus funcionários públicos), que, em 2010, último do governo representou 45,9% dos gastos. Diferentemente do que ocorreu no governo Richa (2011 – 2014), os índices apresentados se refletiram em muitos avanços para a categoria docente paranaense, dentre os quais, o mais importante, o Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) dos professores, uma reivindicação antiga da categoria e fundamental para a efetivação de uma política de valorização profissional, além de outras conquistas, como a criação do Programa de Desenvolvimento Educacional (PDE) para os professores, o concurso de acesso de professores ao quadro do magistério, o Livro Didático Público, a criação das equipes multiprofissionais nas unidades escolares do estado etc. Avanços que se efetivaram, principalmente, após a aprovação da Lei Complementar 103/2004, que dispunha sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Professor da Rede Estadual de Educação Básica do Paraná e que tornou possível aos professores do quadro próprio do magistério (QPM) uma

efetiva ascensão na carreira com o consequente acréscimo na remuneração, entre outros instrumentos de valorização.

Mas, apesar deste Plano de Carreira regulamentar o ingresso por concurso público, a Lei Complementar 108/2005 – sancionada, aproximadamente, um ano após a aprovação do Plano de Cargos, Carreiras e Salários dos professores paranaenses (Lei Complementar 103/2004) – permite a contratação de professores através de Processo Seletivo Simplificado (PSS). A referida lei elenca uma série de direitos e deveres compartilhados com os professores efetivos do Estado (QPM), fazendo, inclusive, várias menções à Lei Complementar 103/2004 e aos referidos direitos e deveres compartilhados. Mas, apesar disso, estes profissionais não têm uma perspectiva de carreira, assim como também não têm acesso a muitos elementos de progressão e evolução da remuneração (como vencimento, auxílios, gratificações e adicionais) que são alguns dos principais instrumentos para uma efetiva valorização docente e, como demonstramos no capítulo quatro, são os principais elementos que diferenciam professores efetivos e temporários no Paraná. Como analisado, apesar dos mencionados avanços, em razão da ampliação da rede estadual de educação do Paraná, que se deu, sobretudo, em relação ao crescimento das matrículas no ensino médio, o governo do estado listou como uma de suas prioridades, a capacitação de professores para atuação nas modalidades de ensino sob sua responsabilidade. No entanto, em face dos resultados apresentados, o que se verificou foi que o governo Requião encontrou outra solução para o problema, ou seja, a contratação de professores temporários, que, em 2010, último ano do seu governo, correspondeu a uma média de 19.307 contratações (26,28%).

Em relação ao governo Richa, a análise demonstrou que, apesar de o modelo de administração pública gerencial adotado se basear em princípios que, teoricamente, se apresentam como os mais aptos a proporcionarem um serviço público capaz de garantir o melhor atendimento a necessidades coletivas, atingindo o bem comum e, apesar de o Paraná ter sido a unidade da federação que mais aumentou sua receita corrente líquida (RCL), de acordo com a Secretaria de Estado da Fazenda (2014), que subiu 42,95% nos quatro anos de governo Richa, isso não se reverteu em resultados favoráveis para as principais políticas públicas do Estado. Tomando a saúde e a educação como exemplos, nos três primeiros anos de mandato, não se atingiu os 12% da receita previstos na Constituição para a saúde e, em relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) 2013, principal indicador da qualidade do ensino do país, o Paraná caiu cinco posições no ranking nacional em relação à última avaliação, realizada em 2011.

Certamente, as políticas implementadas nestes quatro anos do governo Richa, aqui analisados, indubitavelmente representam um dos períodos mais complicados para o desenvolvimento das políticas educacionais no Paraná e contribuíram para o lamentável fato ocorrido no dia 29 de abril de 2015, quando, ao protestar em frente a Assembleia Legislativa – uma vez que estavam impedidos de acompanhar a sessão em que seriam votadas mudanças no sistema de previdência dos servidores – professores, estudantes e demais servidores públicos do estado foram vítimas da ação violenta da Polícia Militar, ação esta que teve grande repercussão na mídia nacional e internacional.

Como analisado no capítulo quatro, a média de professores temporários no governo Requião (2007 – 2010) foi de 22,79 % e de 26,58 % no governo Richa (2011 – 2014). Em ambos os governos o percentual esteve sempre acima do limite recomendado pela CNE, que, em seu parecer nº 9/2009, sobre as Diretrizes Nacionais para os novos Planos de Carreira e de Remuneração (2009), já destacava a necessidade de os sistemas discutirem um dispositivo que garantisse a realização de concurso público sempre que a vacância no quadro permanente de profissionais do magistério na rede de ensino público alcançasse o percentual de 10%. Na primeira parte do capítulo, analisou-se, os aspectos financeiros do estado nos dois governos – como a evolução da Receita Corrente Líquida (RCL), as despesas realizadas com recursos do FUNDEB e os critérios estabelecidos para sua distribuição, como a variação do número de matrículas – buscando compreender as razões para o crescimento da contratação de professores temporários (PSS).

Desta forma concluiu-se que, em razão às perdas de recursos para o FUNDEB, paradoxalmente ao crescimento da parcela de recursos do fundo destinada à remuneração de professores – que passou de 65,05 % no governo Requião à 81,68 % no governo Richa – e da contratação de professores PSS, num contexto de aumento da RCL, uma das hipóteses levantadas é que a contratação de professores PSS tem sido a forma encontrada pelos governos analisados para, não só reverter as perdas registradas para o referido fundo mas, principalmente, o que ficou ainda mais evidente no governo Richa (2011 – 2014), diminuir os gastos do Estado com pessoal e encargos sociais – considerado por muitos governos como o "grande vilão dos dispêndios públicos" – uma vez que, em razão destes profissionais não serem beneficiários de uma série de direitos e gratificações, esta escolha política representaria uma forma de economia para o estado, que não tem levado em conta que esta suposta economia nas finanças estaduais vem ampliando o quadro de precarização do trabalho docente e, conseqüentemente, comprometendo a qualidade do ensino.

Na segunda parte do capítulo – através de uma comparação entre os direitos das duas categorias – a análise empreendida revelou que, apesar de muitos direitos dos professores efetivos (QPM) terem sido estendidos aos professores temporários (PSS), estes ainda se encontram num quadro de precariedade, tema referenciado através de várias perspectivas sociológicas mas que, face aos objetivos da presente tese, foi analisado à luz de suas dimensões objetiva e subjetiva, tomando como objeto de estudo os professores temporários (PSS) da rede estadual pública do Paraná e, desta forma, buscou compreender seus efeitos sobre a política educacional do estado. Conclui-se que a ausência de vínculo com o Estado os priva, ainda, de muitos direitos, apesar de compartilhar com os professores efetivos, os mesmos deveres.

Diferenciação que caracteriza um tipo de precariedade intitulada como precariedade objetiva, relacionada à precariedade de direito, à aspectos formais e jurídicos que contornam a relação de trabalho e, também, às relações contratuais não permanentes, associadas a um nível reduzido (ou mesmo nulo) de proteção social. Esta diferenciação também acarreta outra dimensão de precariedade, a subjetiva, relacionada ao modo como a precariedade é percebida, ao grau de (in)satisfação com as condições de trabalho em geral (incluindo, obviamente, com o tipo de contrato) e as próprias motivações e recompensas intrínsecas decorrentes desta situação de trabalho.

Em que pesem, como analisado, as diferentes razões e contextos para tal, os dados evidenciam que, nos dois governos, houve um crescimento da contratação de professores temporários, o que tem ampliado o quadro de precariedade (objetiva e subjetiva) do trabalho da categoria docente paranaense, o que trás consequências negativas tanto para o professor quanto, e conseqüentemente, para a educação de modo geral. Ao aprofundarmos a análise, através das variáveis que nos permitiram compreender melhor a precariedade subjetiva dos professores temporários, em especial, as variáveis lotação e remoção, percebemos que estas nos forneciam elementos para conduzir a análise das políticas educacionais do Paraná através do princípio da justiça social implementada através de políticas públicas. Assim, as ações governamentais, no atual contexto, adentram, não apenas no campo dos direitos civis de cidadania, mas principalmente, na esfera dos direitos sociais, visando, ao mesmo tempo, compensar as desigualdades sociais e equilibrar o funcionamento do mercado.

Assim, ao analisarmos uma amostra de trinta colégios das três maiores cidades do estado, Curitiba, Londrina e Maringá – percebemos que há uma grande quantidade de horas-aula disponíveis em colégios das regiões periféricas e um movimento contínuo de professores

efetivos que buscam remoção para colégios das regiões centrais, onde bens e serviços públicos são mais acessíveis.

Evidencia-se, desta forma, a necessidade de que o Estado, principal provedor destes bens e serviços, estabeleça uma política de democratização dos mesmos, visando romper com as fortes desigualdades que marcam estes territórios vulneráveis.

São necessárias políticas públicas que garantam o cumprimento do conceito de igualdade insculpido no artigo 5º da Constituição Federal, que determina que “todos são iguais perante a lei”. A análise da realidade educacional destes colégios, localizados em regiões periféricas, confirma a tese defendida por Ribeiro (2004, p. 3), de que a desigualdade passa por intercruzamentos, sobretudo no que diz respeito às questões de gênero, raça e, nos casos aqui analisados, de classe social.

As horas-aula disponíveis nestas escolas de bairros periféricos, onde estudam alunos de classe social mais baixa, acabam sendo preenchidas por professores temporários, sendo, na maioria das vezes, sua única opção. Esta constatação confirma que há, nos estabelecimentos de ensino pesquisados, um efeito-território na alocação de docentes, além de indicar que a política educacional do estado não tem levado em conta a relação existente entre valorização do trabalho docente e qualidade de ensino.

O que se constatou com a análise dos dados empíricos do último capítulo é que as reformas que se sucederam no campo da educação, analisadas nos primeiros capítulos – apesar dos avanços – não conseguiram erradicar o vínculo particularmente forte entre origem social e desigualdades de escolarização. A seleção social no ingresso ao sistema educativo foi substituída por outras formas de desigualdade mais difusas e contínuas ao longo da escolaridade. Além disso, há hoje uma hierarquização que vai além daquela relativa ao “dualismo” que sempre caracterizou a educação brasileira – escola privada x pública, formação para o trabalho x formação para o prosseguimento nos estudos, etc – que reforçam e enrijecem as hierarquias iniciais, além da persistência de um conjunto de fatores que inviabilizam as intenções politicamente proclamadas e o que ocorre na realidade.

Estes problemas assumiram proporções que somente podem ser enfrentadas através de políticas públicas integradas e coordenadas pelo poder público.

A constatação, na rede estadual pública de educação do Paraná, do elevado número de professores temporários (PSS) nos colégios pesquisados evidencia a necessidade de estudos mais aprofundados sobre a realidade educacional destas regiões periféricas – que ocultam desigualdades ainda muito maciças e que precisam ser investigadas – e sugerem a necessidade

de políticas públicas que, ao levarem em conta as características sociais e demográficas locais, possam interferir no sentido de compensar estas desigualdades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AYED, Choukri Ben. As desigualdades socioespaciais de acesso aos saberes: Uma perspectiva de renovação da Sociologia das Desigualdades Escolares? Educ. Soc., Campinas, v. 33, n. 120, p. 783-803, jul.-set. 2012.
- ALVES, Giovani; PALMELA, Thayse. Trabalhadores públicos e sindicalismo no Brasil: o caso dos trabalhadores públicos do judiciário brasileiro. Pegada, Bauru, SP, vol. 12, nº 01, pp. 42-53, jun. 2011.
- ALVES, Osvaldo Nunes. Terceirização de Serviços na Administração Pública. 2008. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054228.PDF>> . Acesso em 10/05/2013.
- APP- SINDICATO. Jornal do I Congresso Estadual Unificado APP – Sindicato. 2000. (impresso).
- _____. Governo diminui investimento em educação. 2012. Disponível em: <<http://www.appsindicato.org.br/Include/Paginas/noticia.aspx?id=6910>>. Acesso em: 18/05/2015.
- _____. Carta aos pais: campanha 33% de hora-atividade. 2012. Disponível em: <<http://www.appsindicato.org.br/include/paginas/busca.aspx?texto=hora-atividade>> Acesso em: 16 set. 2015.
- _____. Sobre a criação de associação dos(as) professores(as) PSS. Disponível em: <<http://www.appsindicato.org.br/Include/Paginas/noticia.aspx?id=9752>> . Acesso em: 16 set. 2015.
- ARATO, A.; COHEN, J. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, L. (Org.). Sociedade civil e democratização. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- ARAÚJO, Tania Bacelar de. “Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula”. in: SADER, Emir (org.) Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo – Rio de Janeiro: Flacso/Brasil, 2013.
- ARAÚJO, Gilda Cardoso & OLIVEIRA, Romualdo Portela. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. Revista Brasileira da Educação. n. 28. jan/fev/mar/abril de 2005. 2005.
- ARAÚJO, Sarah Maria Linhares de. Taxas e Tarifas no Serviço Público. (Dissertação de Mestrado em Direito – Universidade Federal do Paraná). 2008.
- ARRETCHE, Marta T. apud WILENSKY (1975). Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. In: BIB, Rio de Janeiro, n. 39. 1995.

ARROYO, Miguel Gonzales. O acontecimento em educação: o movimento de professores. In: CENTRO ECUMÊNICO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO. Educação no Brasil: 1987-1988. São Paulo: CEDI, 1991. p. 155-157.

ARTIGAS, Nádia. A política da hora-atividade na rede estadual de educação do Estado do Paraná: diferentes ângulos de uma mesma foto. Dissertação (Mestrado em Educação). UFPR. Curitiba, 2013.

AZEVEDO, Fernando de. A cultura brasileira: introdução ao estudo da cultura no Brasil. 4 ed. rev. e ampl. Brasília, Editora UnB, 1963.

BALÃO, Regina. Curso de formação de professores primários: vida e morte, a experiência de uma escola estadual - 1964-2004. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (Feusp), 2011.

BARREYRO, Gladys Beatriz. . O 'Programa Alfabetização Solidária': terceirização no contexto da reforma do Estado. Educar em Revista (Impresso), p. 175-191, 2010.

BENDIX, Reinhard. Max Weber: um perfil intelectual. Brasília: Editora da UnB, 1986.

BERGER, Peter I. Perspectivas Sociológicas – uma visão humanística. Petrópolis: Vozes, 1986.

BÉRTOLA, Luis; OCAMPO, José Antonio. Desenvolvimento, vicissitudes e desigualdade Uma história econômica da América Latina desde a Independência. Madrid: Secretaría General Iberoamericana. 2010.

BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política. Trad. Cramem C. Varrialle. 4 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992.

_____. Direita e Esquerda: razões e significados de uma discussão política. 2 edição. São Paulo: UNESP, 2001.

BORGES, Alice Gonzalez. Serviços Sociais Autônomos – Natureza Jurídica. Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 26, abril/maio/junho de 2011.

BRAGA, R. . Nova classe perigosa?. Blog da Boitempo, São Paulo, p. 1 - 1, 14 fev. 2014.

BRASIL, Ministério da Educação e Cultura. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Brasília, DF. 1971.

_____. Poder Executivo. Decreto n. 71.244. de 11 de outubro de 1972. Estabelece normas para a concessão de auxílio financeiro aos sistemas estaduais de ensino. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 out. Seção 1, p. 9186.1972.

_____. Constituição Federal de 1988. Lei nº 8.112/90. Dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores públicos federais. Brasília, DF. 1990.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (med. Liminar) 4.167-3, de 29 de outubro de 2008b. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/pesquisarPeticaoInicial.asp>>. Acesso: 27/07/2013.

_____. Congresso Nacional. Lei n. 9.424 de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Diário Oficial da República Federativa do Brasil . Brasília: 1996.

_____. Congresso Nacional. Lei no 11.494, de 20/07/07. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB). Diário Oficial da República Federativa do Brasil . Brasília: 2007.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Censo da Educação Básica/Educacenso 2014. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>>. Acesso em: 15 set 2015.

_____, Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012a. Disponível em <www.planalto.gov.br>. Acesso em 4 março 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.864-9 .PARANÁ. 1998. Disponível em <http://www3.tce.pr.gov.br/contasdogoverno/2009/servicos_sociais/adin_18649.pdf>. Acesso em 12 outubro 2012.

CARDOSO, Jr. José Celso. Reforma do Estado e desregulamentação do trabalho no Brasil, nos anos 90. Ensaios FEE, Porto Alegre, vol. 23, nº 2, 2002.

CARDOSO Jr., José Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana (Org.). Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005.

CARNEIRO, Ricardo. Relatório Consolidado: Análise comparativa de 10 experiências estaduais. Projeto: Planejamento e Gestão governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. Brasília: Ipea. 2013.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 6a edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

CARVALHO, J. M. Cidadania: tipos e percursos. Estudos Históricos, n. 18, p. 337-359, 1995.

CARVALHO, Manoela de; SANTOS, Nelson Rodrigues dos; CAMPOS, Gastão Wagner de Souza. A construção do SUS e o planejamento da força de trabalho em saúde no Brasil: breve trajetória histórica. Saude em Debate, v. 37, p. 372-387, 2013.

CASACA, Sara Falcão. Flexibilidade, Trabalho e Emprego - Ensaio de Conceptualização, Working Paper, SOCIUS nº 10/2005, ISEG-UTL. 2005.

CASTEL, Robert. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. Rio de Janeiro. Vozes, 1998.

CASTELLS, Manuel. O Estado-rede e a reforma na administração pública. Revista Reforma Gerencial. Brasília: MARE, jul. 1998.

CASTRO, Magali de. Reflexões sobre a profissão docente: antigas professoras falam sobre o passado e o presente da professora primária. In: 28ª Reunião Anual da Anped, 2005, Caxambu - M.G.. 40 anos de Pós-Graduação em Educação no Brasil. v. Cdrom. 2005.

CEPAL. O novo cenário laboral latino-americano: Regulação, proteção e políticas ativas nos mercados de trabalho. Documento de proyecto. 2009.

CHERCHIGLIA, Mariangela Leal. apud PZREWORSKY (1996). Gestão do Trabalho na América Latina e Caribe: Tensões e Conciliações entre a Velha e a Nova Agenda. Julho de 2004. Disponível em: <http://www.observatorio.nesc.ufm.br/artigoPolitica.php?codigo=470> Acesso em 12/07/2012.

CHEVALLIER, Jacques. A reforma do Estado e a concepção francesa do serviço público. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 120, n. 3, p. 35-58, set./dez. 1996.

CHIZZOTTI, Antonio. Pesquisa em ciências humanas e sociais. 2. ed. São Paulo: Cortez. 1995.

CNE/CEB PARECER no9. Padrão de Qualidade para a Educação Básica. Brasília. 2009.

COMBLIN, José. O neoliberalismo: ideologia dominante na virada do século. Petrópolis: Vozes, 2000.

CODATO, A. A sociologia política brasileira em análise: quatro visões sobre o funcionamento administrativo do Estado Novo. In: Sociologia e Política, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 273-288, out. 2011.

CONASS. Conselho Nacional de Secretários de Saúde - SUS: avanços e desafios. - Editora Conass (ISBN: 85-89545-07-5). 2006.

COSTA, Ana Maria. "Saúde é Desenvolvimento". in: SADER, Emir (org.) Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo – Rio de Janeiro: Flacso/Brasil, 2013.

COSTA, Jorge Gustavo. Planejamento governamental. A Experiência brasileira. Rio Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1971.

CRUZ, S. C. V. . Teoria e método na análise de conjuntura. Educação e Sociedade, Campinas, v. 72, p. 145-152, 2000.

CZERNISZ, E. C. S. ; NASCIMENTO, A. A. . Educação de Jovens e Adultos no Paraná: Limites e retrocessos. *Revista de Ciências Humanas*, v. 16, p. 41-54, 2015.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania". In: *Os Anos 90: Política e Sociedade no Brasil* (E. Dagnino, org.). Brasiliense, 1994.

Demeuse, Marc, e Adriane Baye (2008), "Measuring and comparing equity in education systems in Europe", *Education & Formation*, 78, pp. 131-142. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). *O Processo de terceirização e seus efeitos sobre os trabalhadores no Brasil – Relatório Técnico - O Processo de Terceirização e seus Efeitos sobre os Trabalhadores no Brasil*. São Paulo, SP. 2007.

DIAS, Amália. Entre a posição de Apóstolo e a condição de Trabalhador: a profissionalização do magistério de ensino secundário (1931-1946). In: 32ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 2009, Caxambu. *Sociedade, cultura e educação: novas regulações*. ANAIS, 2009.

DIEESE (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos). *O processo de terceirização e seus efeitos sobre os trabalhadores no Brasil*. São Paulo, 2011.

DIEESE. *Terceirização e Desenvolvimento: Uma conta que não fecha*. Dossiê sobre o impacto da terceirização sobre os trabalhadores e propostas para garantir a igualdade de direitos. São Paulo, 2011.

DIEESE. *A política de valorização do Salário Mínimo: persistir para melhorar*. Nota Técnica n. 136 - Maio de 2014.

DRAIBE, S. *As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas*. IN IPEA/PLAN Para a década de 90: Prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília: pp. 1-65, março/1990.

DRAIBE, Sônia Miriam. BARBOSA, Neuza Maria Barbosa. FRACALANZA, Paulo Sérgio. *Avaliação da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil: Saúde e Educação Fundamental (estudos municipais)*. NEPP: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. 2007.

DUGUIT, Léon. *Manual de Derecho Constitucional*. Trad. José G. Acuña. Granada: Editorial Comares, 2005.

DUPAS, G. *O poder dos atores e a nova lógica econômica global*. (mimeo.) Ensaio apresentado na Conferência Brasil e União Européia Ampliada. Rio de Janeiro: setembro de 2004.

ELIAS, Norbert & SCOTSON, J. L. *Os estabelecidos e os "outsiders": sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 2000.

ERNICA, M., BATISTA, A.G. *Educação em territórios de alta vulnerabilidade social na metrópole: um caso na periferia de São Paulo*. Informe de Pesquisa. CENPEC, n. 3, nov.2011.

ESPING-ANDERSEN, G. *The three Worlds of Welfare Capitalism*, New York: Polity Press, 1990.

FERREIRA Jr, Amarílio & BITTAR, Marisa. A Ditadura Militar e a Proletarização dos Professores. In: *Revista Educação & Sociedade*, vol. 27, n. 97, p. 1159-1179, Campinas, SP, setembro/dezembro, 2006.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Princípios de justiça e avaliação de políticas. p. 96-103. In: *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 39. CEDEC. 1997.

FREITAS, Eduardo Carlos. Alterações nas relações de trabalho: as iniciativas do governo FHC. In: *Encarte ao Boletim do Diap*, Ano VIII, nº 93 maio/98. Brasília, Diap, 1998.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n.21, jun. 2000, p. 211-259.

FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e a crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortez, 2003.

FRUTUOSO, Jurandi. “A gestão do Sistema Único de Saúde”. In. OLIVEIRA, Romualdo Portella de; SANTANA, Wagner. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*, organizado. Brasília: UNESCO, 2010, p. 89-105.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. “Futuro X Passado”: Quantidade de servidores por Poder de 1995 a 2013. Editora Fundação Perseu Abramo - São Paulo, 2014. Disponível em: < <http://www.fpabramo.org.br/fpade fato/?p=258> >. Acesso em 12/05/2014.

GALVÃO, Andréia. *Neoliberalismo e reforma trabalhista no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan/FAPESP, 2007.

GATTI, Angelina Bernadete. Democratização do ensino: uma reflexão sobre a realidade atual. Em Aberto, INEP, Brasília, n. 44, 1989.

GATTI, Angelina Bernadete. BARRETO, Elba Siqueira de Sá. *Professores do Brasil: impasses e desafios*. Brasília: UNESCO, 2009.

GIDDENS, A. *Para além da esquerda e da direita: o futuro da política radical*. São Paulo: Unesp, 1996.

GOMES, Fabio Guedes. *A Nova Economia Institucional: a reinvenção liberal e a interpretação do desenvolvimento econômico periférico*. 2005.

GOUVEIA, A. B. Partidos políticos e trajetórias da política educacional municipal: um estudo sobre uma administração do PFL em Curitiba e do PT em Londrina (2001-2004). 2008. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (Feusp), 2008.

GRAEF, Aldino; SALGADO, Valéria. As relações do poder público com as entidades privadas sem fins lucrativos no Brasil. In: ANTERO, Samuel (Org.). Relações de Parceria entre Poder Público e Entes de Cooperação e Colaboração no Brasil. Brasília: IABS, 2012.

GRAY, John. Falso amanhecer: os equívocos do capitalismo global. Rio de Janeiro:Record, 1998.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Teoria dos serviços públicos e sua transformação. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). Direito administrativo econômico. São Paulo: Malheiros, 2002.

HALL, T.L.; MEJÍA, A. Planificación del personal de salud: principios, métodos, problemas. Ginebra: OMS, 1978.

HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. Lua Nova, nº. 58, p.193-223. 2003.

HENRIQUE, L. “Um olhar dos trabalhadores: um balanço positivo, uma disputa cotidiana e muitos desafios pela frente”. in: SADER, Emir (org.) Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo – Rio de Janeiro: Flacso/Brasil, 2013.

HOCHMAN, Gilberto. Regulando os efeitos da interdependência: sobre as relações entre Estado e saúde pública e construção do Estado (Brasil 1910-1930). In: Estudos Históricos, Rio de Janeiro, v. 6, n. 11, pp. 41-60, 1993.

HORN G. B. e ARIAS, V. A política educacional e o ensino de filosofia no Paraná: análise do NESEF acerca da atual conjuntura. In: Revista do NESEF Filosofia e Ensino. Ed. esp. de lanç. Ensino de Filosofia e Política Pública Educacional. Curitiba. UFPR, vol. 1, nº 1, out., nov., dez., p. 82-89. 2012/ jan. 2013.

IANNI, O. O colapso do populismo no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

IGNÁCIO, Paulo César S. Breve Reconstrução Histórica das Políticas Educacionais, Especialmente das Políticas de Educação Profissional, no Âmbito das Políticas Sociais do Estado Brasileiro: entre possibilidades e limites. In: VII Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas: "História, Sociedade e Educação no Brasil", 2006, Campinas. VII Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas:, 2006.

IPEA. Emprego Público no Brasil: Comparação Internacional e Evolução (2009). Rio de Janeiro: IPEA, Dezembro de 2009.

JÈZE, Gaston. Principios generales del derecho administrativo. Tradução DE: MILLAN, Julio N. San. Buenos Aires: Depalma Buenos Aires, 1948.

JR, CARDOSO, C, J & JACCOUD L. Políticas Sociais no Brasil: Organização, Abrangência e Tensões da Ação Estatal, Brasília, Cap. 5, IPEA. p. 181- 260. 2005.

KLIKSBERG, B. *Cómo reformar el Estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000*, Instituto Internacional de Governabilidad, IIGO, Barcelona, Espanha, Revista Instituciones y Desarrollo N. 5, 2000.

LENNERT, Ana Lucia, (2009). Professores de sociologia: relações e condições de trabalho. Dissertação de mestrado. Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas. 2009.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. "As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos". *Revista do Serviço Público*, ano 49. 1998.

LIMA, Flávio Roberto Ferreira de. Breves considerações à contratação no serviço público sem concurso público, prevista no inciso IX do art. 37 da Constituição Federal. Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 60, 1 nov. 2002. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/3405> . Acesso em: 28 fev. 2014.

LOBO, Cel. Ayrton. "O que o estado Nacional espera do professor". *Ciência Política*, mar. 1941.

LOCKE, John. Segundo Tratado sobre o Governo. São Paulo: Abril Cultural. (Coleção Os Pensadores). 1973.

LOURENÇO, Gilmar Mendes. Os oito anos de Requião e os desafios do Paraná. *Vitrine da Conjuntura*, Curitiba, v.3, n. 2, abril 2010.

LOURENÇO FILHO, M.B. A remuneração dos professores primários. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 398-416, jun. 1945.

MACIEL, David. A argamassa da ordem: da Ditadura Militar à Nova República (1974-1985). São Paulo: Xamã, 2004.

MANSUR, Marília Coser. O financiamento federal da saúde no Brasil: tendências da década de 1990. [Mestrado] Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública; 2001.

MANTEGA, G. & Moraes, M. Acumulação monopolista e crises no Brasil. R. de Janeiro: Paz e Terra, 1973.

MARCELINO, G. F. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das reformas planejadas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 37(3), 641-659. 2003.

MARQUES, E. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21 (60). 2006.

MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARTINS, Luciano. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. Cadernos Enap. Brasília: Enap, 1995.

MARTINS, Paulo de Sena. O FUNDEB em funcionamento: critérios, diretrizes, conceitos. *Eccos: Revista Científica*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 397-417, jul./dez. 2008.

MARTINS, Sergio Pinto. A terceirização e o direito do trabalho. 6. ed. rev. e amp. São Paulo: Atlas, 2003.

MARX, Karl. “A Lei Geral da Acumulação Capitalista ” (cap. XXIII), In: O Capital (Livro Primeiro, vol. II). Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1979.

MAURANO, Adriana. A redefinição do papel do Estado e a introdução de novas figuras jurídicas no Direito Brasileiro. *Revista jus vigilantibus*, v. x, p. 2565, 2004.

MAY, Tim. Pesquisa social: questões métodos e processos. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Direito administrativo na constituição de 1988. São Paulo, RTs, 1991.

MENEZES FILHO, Naercio Aquino; CABANAS, Pedro Henrique Fonseca; KOMATSU, Bruno Kawaoka. Tendências Recentes do Mercado de Trabalho Brasileiro. 2014. In: Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise. Ano 20. nº 56. Rio de Janeiro: IPEA, fevereiro de 2014.

MILANI, Noeli Zanata. Precarização do trabalho docente nas escolas públicas do Paraná (1990-2005). 2007. Dissertação (Mestrado em Pós Graduação Em Educação) - Universidade do Oeste de Santa Catarina. 2007.

MILLS, W. A nova classe média. Trad. de Vera Borda. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

MINAYO, Maria Cecília de S. (org.) Pesquisa social. 21 ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MONLEVADE, João A. Cabral. Valorização salarial dos professores. O papel do piso salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores da educação básica pública. Tese de Doutorado. Campinas: SP, Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. 2000.

MOROSINI, Marilia. O professor do ensino superior na sociedade contemporânea. In: ENRICONE, Délcia (Org.). A docência na educação superior: sete olhares. Porto Alegre: Evangraf, 2006.

NAUROSKI, Everson Araujo. Trabalho Docente e Subjetividade: A Condição dos Professores Temporários (PSS) no Paraná. Tese de Doutorado. 2014.

NAVARRO, V. Produção e Estado de bem-estar: o contexto político das reformas. *Revista Lua Nova*, n. 28/29, p. 160-199, 1993.

NEVES, Lafaiete Santos. Urbanidade e Cidadania: Participação Popular no processo decisório da cidade. In: Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP). Ciclo de Debates: Estado, Planejamento e Administração Pública no Brasil. IMAP. 2013.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um Estado para a Sociedade Civil – temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez. 2004.

NOGUEIRA, R. P.; SANTANA, J. P. *Gestão de recursos humanos e reformas do setor público: tendências e pressupostos de uma nova abordagem*. Belo Horizonte: [s.n.], 2000. Disponível em: < <http://www.opas.org.br/rh/admin/documentos/ACF22.pdf> >. Acesso em: 15 jul. 2012.

O'CONNOR, James. EUA: A Crise Fiscal do Estado. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

OFFE, Claus. "Advanced Capitalism and the Welfare State", in: *Politics and Society*, vol. 4. 1972.

OLIVEIRA, Íris Maria. Política Social, Assistência Social e Cidadania: algumas aproximações acerca do seu significado na realidade brasileira. 2004. Disponível em: < <http://www.cpihts.com> > Acesso em: 28 de Fevereiro de 2014.

OLIVEIRA, Dalila Andrade ; MELO, Savana Diniz Gomes . Conflito docente no Brasil e manifestações sindicais: natureza e significados. *Revista Lusófona de Educação*, v. 08, p. 117-131, 2006.

OLIVEIRA, F. Crítica à razão dualista. O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

OLIVEIRA, R.C. O Silêncio dos Vencedores: Genealogia, Classe Dominante e Estado no Paraná. Curitiba: Moinho do Verbo. 2001.

_____. Dilemas da Gestão Pública e Administração na Era Requião. *Jornal Gazeta do Povo*. Curitiba, 27 mar. 2010. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/dilemas-da-gestao-publica-e-administracao-na-era-requiao-081o3uq3ndf88rddvy0597uj2>> Acesso em 12 ago. 2015.

_____. 2007. Famílias, poder e riqueza: redes políticas no Paraná em 2007. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 9, n. 18, p. 150-169, jun.-dez. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n18/n18a08.pdf>. Acesso em: 20.fev. 2015.

OLIVEIRA, R.P. de; SANTANA, W. (Orgs.). Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

O'DONNELL, Guillermo. "Democracia Delegativa?". *Novos Estudos*, CEBRAP, nº 31, Outubro de 1991.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, n. 1, p. 37-49, 2005.

PARANÁ/APP-Sindicato. Revista da III conferencia estadual de educação: “Construindo o plano estadual de educação para um novo governo”. Curitiba, APP-Sindicato, junho de 2006.

PARANÁ. Lei Estadual nº 10.219/92. Institui o Regime Estatutário para os servidores públicos do Paraná. Publicado no Diário Oficial no. 3914 de 21 de Dezembro de 1992. 1992.

_____. Lei estadual nº 6508/73. Autoriza o Poder Executivo criar a categoria de Pessoal Suplementar, para o desempenho de trabalhos e tarefas complementares aos dos cargos ocupados por funcionários públicos efetivos. Diário Oficial do Estado do Paraná. 1973.

_____. Decreto nº 5012/74. Concede autorização à Secretaria de Estado da Educação e da Cultura para a admissão de professores em estabelecimentos de 1º e 2º Graus – então chamados de “professores suplementaristas” – conforme as suas necessidades. Diário Oficial do Estado do Paraná. 5 de fevereiro de 1974.

_____. Decreto nº 1495/76. Diário Oficial do Estado do Paraná. 1976.

_____. Lei nº 7208/79. Diário Oficial do Estado do Paraná. 15 de outubro de 1979.

_____. Lei Estadual nº 11.970/97, de 19 de dezembro de 1997. Institui o Serviço Social Autônomo Paranaeducação. Diário Oficial do Estado do Paraná. 1997.

_____. Lei Complementar 103/2004. Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Magistério Público Estadual do Paraná. 2004.

_____. Lei Complementar 108/2005. Dispõe sobre a contratação de servidores, por tempo determinado em regime especial. 2005.

_____. Lei Estadual nº 17.013, de 14 de dezembro de 2011. Institui o Plano Plurianual para o período de 2012 a 2015. Diário Oficial do Estado do Paraná, n. , 20/12/2011.

_____. Decreto 3.505, de 14 de fevereiro de 2011. Institui a Unidade de Gerenciamento dos Contratos de Gestão – UGCG – Paraná. 2012.

_____. Casa Civil do Estado do Paraná. Define o Contrato de Gestão como sendo o “compromisso formal estabelecido com cada Secretário de Estado, no sentido de definir metas que deverão ser atingidas através da implementação de projetos estratégicos”. PARANÁ. 2012.

_____. Secretaria Estadual de Educação (SEED). Plano de Ação na Gestão da Escola. 2012.

_____. Lei estadual nº 17.579/2013. Institui o Sistema de Gestão Integrada dos Recursos Financeiros do Estado do Paraná – SIGERFI PARANÁ. 2013.

_____. Decreto Judiciário nº 940/2013. Institui o Sistema Integrado de Controle dos Saldos dos Depósitos Judiciais e Administração de Caixa do Poder Judiciário do Estado do Paraná e de seus Fundos Especiais. 2013.

_____. Lei Complementar 179/2014. Diário Oficial do Estado do Paraná. 2014.

_____. Plano Plurianual do Paraná (PPA 2008 – 2011). 2007.

_____. Plano Plurianual do Paraná (PPA 2012 – 2015). 2011.

PAULUS, Aylton Júnior, CORDONI, Luiz Júnior. Políticas públicas de saúde no Brasil. Revista Espaço para a Saúde, Londrina, v.8, n.1, p.13-19. 2006.

PECK, Jamie; THEODORE, Nik; BRENNER, Neil. Mal-estar no pós-neoliberalismo. Revista Novos Estudos, 92, 2012.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. Revista do Serviço Público, 47(1). 1996.

_____. , Luiz Carlos Bresser. Revista do Serviço Público, 50(4) 5-30 , 1999.

_____. , Luiz Carlos Bresser. "Uma nova gestão para um novo estado: liberal, social e republicano". Revista do Serviço Público, 52 (1), janeiro 2001.

PEREIRA, Marcelo. A escola do serviço público. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, no. 11, fevereiro, 2002. Disponível na Internet: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 13 de Janeiro de 2013.

PEREIRA, Paulo Trigo A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? In Análise Social, vol. Xxxii. 1997.

PEREIRA, Jonas Patrezzy Camargos; OLIVEIRA, Hevelym Silva de et al. Contratação de professores substitutos em inobservância à Constituição Federal e suas conseqüências jurídicas. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 430, 10 set. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/5679>>. Acesso em: 10/05/ 2015.

PERONI, Vera Maria Vidal. Políticas Públicas e Gestão da Educação em Tempos de Redefinição do Papel do Estado. In: XII Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul. Itajaí. 2008.

PESSOA, Eneuton; MARTINS, Marcilene. O emprego público no Brasil nos anos 90. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 249-270, 2003.

PIMENTA, Carlos César. Aspectos Recentes da Organização e das Políticas de Modernização da Função Pública Federal. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 28(2), abril 1994.

POCHMANN, Marcio; Novo Padrão de Mudanças Sociais no Brasil, 01/2010, Nueva Sociedad, Vol. ES, pp.109-133, San José, VENEZUELA, 2010.

POCHMANN, M. "Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI". in: SADER, Emir (org.) Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo – Rio de Janeiro: Flacso/Brasil, 2013.

POLIGNANO, Marcus Vinícius. História das políticas de saúde no Brasil: uma pequena revisão. 2001. Disponível em: http://internatorural.medicina.ufmg.br/saude_no_brasil.pdf . Acesso em: 09.03.2014.

PRZEWORSKI, Adam. Capitalismo e social-democracia. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

PRZEWORSKY, Adam. Estado e economia no capitalismo. Tradução: Argelina Cheibub Figueiredo e Pedro Paulo Zahluth Bastos. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1995.

RABELO, Fernanda Lima. . O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945). Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, v. 3, p. 132-142, 2011.

RAMOS, Alberto Guerreiro. Administração e estratégia do desenvolvimento: elementos de uma sociologia especial da administração. Rio de Janeiro: Editora da FGV, Cap. 5. 1966.

RESENDE, Daiane Carnelos. Elementos decisivos na construção da posição e ação política de Roberto Requião de Mello e Silva. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

RESENDE, Daiane Carnelos; OLIVEIRA, Ricardo Costa de; LAIBIDA, Luiz Demétrio Janz; A apropriação dos conceitos Bourdieusianos na construção de trajetórias políticas. In: XXIX Congresso Latinoamericano de Sociologia, 2013, Santiago. A apropriação dos conceitos Bourdieusianos na construção de trajetórias políticas: Um caso sobre o político paranaense Roberto Requião de Mello e Silva, 2013.

REQUIÃO, Roberto. Discurso de posse do terceiro mandato. 2007. Disponível em: <<http://www.robertorequiao.com.br/discurso-de-posse-do-terceiro-mandato-janeiro-de-2007/>>. Acesso em 11/05/2015.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Reforma do aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

RIBEIRO, Matilde. Inclusão de gênero e raça nas Políticas governamentais. 9ª Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe. Cidade do México, 10 a 12 jun. 2004. Disponível em: <www.eclac.cl>. Acesso em: 2 abr. 2016.

RICHA, Carlos Alberto. REVISTA IDEIAS. Entrevista com o Governador Beto Richa em 11/07/2011. “O Estado como parceiro”. Disponível em: <<http://revistaideias.com.br/ideias/materia/o-estado-como-parceiro>>. Acesso em 13/10/2014.

RICHES, MACHLINE, et al. Impacto da Ação do Governo sobre as Empresas Brasileiras. SP: Ed. FGV. 1963.

RIDENTI, Marcelo Siqueira. “Trabalho, sociedade e os ciclos na história da esquerda brasileira”. In: ARAÚJO, Sílvia, BRIDI, Maria A. e FERRAZ, Marcos (orgs.). O Sindicalismo equilibrista: entre o continuísmo e as novas práticas. Curitiba: UFPR/SCHLA. 2006, pp. 23-41.

RIGOLON, Walkiria, VENCO, Selma. Quem quer ser professor? A precariedade objetiva e subjetiva no trabalho docente. 36a Reunião Nacional da ANPEd – 29 de setembro a 02 de outubro de 2013, Goiânia-GO. 2013.

ROZZA, Claudio. Princípio da eficiência. Ainda a inspiração do gerente público?. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2115. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/12638>>. Acesso em: 26 ago. 2014.

SADER, Emir. “A Construção da Hegemonia Pós-Neoliberal”. in: SADER, Emir (org.) Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo – Rio de Janeiro: Flacso/Brasil, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa, Estado, sociedade, políticas sociais: o caso da política de saúde”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 23, 13-74. 1987.

SANTOS, Laerte Moreira dos. A concepção liberal da cidadania: contribuições e limites. Propostas para uma nova cidadania. In: Textos sobre Direitos Humanos e Cidadania. 1998. Disponível em: <http://www.cefetsp.br/edu/eso/cidadania/cidadanialiberal.html> . Acesso em: 11/04/2013.

SANTOS, Márcia do Rocio. A Resistência dos trabalhadores aos princípios da Sociedade de Mercado na educação pública do Paraná. Florianópolis. 2004. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Santa Catarina. 2004.

SANTOS, R. ANDRIOLI, A. I. . Educação, Globalização e Neoliberalismo: o debate precisa continuar!. *Revista Iberoamericana de Educación (Online)*, Espanha, v. 35, n. 1, p. 1-14, 2005.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. “A práxis liberal e a cidadania regulada”. In: *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SARTORI, Giovanni (1997) “Método Comparativo e Política Comparada” in *A política: lógica e método nas ciências sociais*. Brasília, p. 29-49, Ed UNB. Brasília. 1997.

Secretaria de Estado da Educação (SEED). PARANÁ. Dispõe sobre o Serviço Social Autônomo PARANAEDUCAÇÃO.1999.

SEKLER, N. “Strugling between autonomyand institutional transformations: social movements in Latin America and the move towards postneoliberalism”.In: Macdonald, L. e Ruckert, A. (orgs.). *Post-neoliberalism in the Americas*. pp. 54-70. Nova York: Palgrave,2009.

SILVA, M. R. BERNARTT, M. L. Manifesto: Violência contra os professores na greve do Paraná: “Para não esquecer quando se fere um Professor”. *Revista Pedagógica*, Chapecó, v. 16, n.32, p. 07-21, jul./dez. 2015.

SILVA, Valter Correia da. Formas e governabilidade: lições das experiências nacionais. In: XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala. 2006.

SKOCPOL, Theda. Protecting Soldiers and Mothers. 1992.

SOUKI, LEA GUIMARÃES. A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil. *Civitas*, v.6, n.1. pág. 39-58. 2006.

SOUZA, C. 2006. “Políticas públicas: uma revisão da literatura”. *Sociologias*, ano 8, n.16, pp.20-45.

SOUZA, Ângelo Ricardo de ; GOUVEIA, Andréa Barbosa ; DAMASO, A. F. . O trabalhador docente da Educação Básica no Brasil: panorama a partir de fontes secundárias. (Relatório de pesquisa). 2009.

SOUZA, Maria do Carmo C. Campello de. *Estado e partidos políticos no Brasil*. São Paulo, Alfa-Omega. 1976.

SOUZA, M. N. Condições de Trabalho e Remuneração Docente: o caso do professor temporário na Rede Estadual de Ensino do Paraná. 2011, 185p. Dissertação. (Mestrado em educação). Universidade Federal do Paraná, 2011.

SOUZA, M. N. ; BISCAIA, Leonardo. Democracia Deliberativa no Brasil: Participação e Poder em Novos Contextos. In: 2 Congresso Internacional de Ciencia Política, 2014, Toluca. 2 Congresso Internacional de Ciencia Poltica - Ponencias. Toluca, 2014.

SPECK, B. W. Introdução. In: Bruno Wilhelm Speck. (Org.). Caminhos da transparência. Análise dos componentes de um sistema nacional de integridade. 1 ed. Campinas: Editora Unicamp, v. 1, p. 15-26. 2002.

SPOSATI, Aldaiza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In *Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil*. Brasília: MDS/UNESCO, 2009.

STGLITZ, Joseph E. O fim do neoliberalismo? O Globo, 16 de julho 16, 2008. Disponível em: <<http://www.project-syndicate.org/commentary/the-end-of-neo-liberalism>>. Acesso em 16/10/2014.

SUPIOT, Alan. A crise do espírito de serviço público. *Adverso*. Revista da Associação de Docentes da Ufrgs, ano V, n. 7, julho de 1995, p. 16-25.

TÁCITO, Caio. Transformações de direito administrativo. *Boletim de direito administrativo*. n. 2. São Paulo: NDJ, fev. 1999.

TIEZZI, S. A organização da política social do governo Fernando Henrique. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), pp. 49-56, 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Relatório “Pacto Pela Boa Governança: Um Retrato do Brasil – Contribuição dos Tribunais de Contas para os Governantes Eleitos”. 2014.

TURNER, Bryan. Outline of a theory of citizenship. *Sociology*, v. 24, n. 2, p. 33-61, 1990.

VALLE, Ione Ribeiro. A era da profissionalização: formação e socialização profissional do corpo docente de 1a. a 4a. série. Florianópolis, Cidade Futura, 280 p.. 2003.

VALERIANO, Maya Damasceno. O processo de precarização das relações de trabalho e a legislação trabalhista: o fim da estabilidade no emprego e o FGTS. Rio de Janeiro. 2008. Dissertação (Mestrado em História). Universidade Federal Fluminense. 2008.

VARGAS, Francisco E. B. Trabalho, emprego, precariedade: Os contornos incertos de um objeto de investigação. III Encontro Internacional de Ciências Sociais. As Ciências Sociais e os Desafios do Século XXI. Pelotas, 08 a 11 de outubro de 2012.

VELASCO E CRUZ, S. 2000. Teoria e método na análise de conjuntura. *Educação & Sociedade*, São Paulo, v. XXI, n. 72, p. 145-152, ago.2000.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. A intervenção do Estado no domínio econômico. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

VIEBRANTZ, Rosalir . Memória e trajetória do trabalhador temporário em educação: saberes e autonomia ou submissão?. RECE : Revista Eletrônica de Ciências da Educação, v. 7, p. 4-20, 2009.

VIEIRA, Renata de Almeida; SOUZA, Fatima Cristina Lucas de; MACIEL, Lizete Shizue Bomura. Repercussões da Acumulação Flexível no Campo Educacional: A Docência em foco. 2009.

WARLICH, Beatriz. “A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas. Uma apreciação geral”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, no 1, jan./mar.1984.

WEBER, Max. Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de: BARBOSA, Regis; BARBOSA, Karen Elsabe. Vol.I e II. Brasília: UNB, 1999.

WEBER, Silke. Profissionalização Docente e Políticas Públicas no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 24, n. 85, p. 1125-1154. 2003.

YAZBEK, M. C. Sistema de Proteção Social Brasileiro: Modelo, Dilemas e Desafios. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. 2012.

ANEXOS

ANEXO 1

Remunerações anuais de professores no início e no topo da carreira do magistério no Ensino Médio (US\$).

País	Remuneração inicial/ano	Remuneração no topo/ano
Alemanha	35.546	49.445
Coréia do Sul	23.613	62.135
Estados Unidos	25.405	44.394
Espanha	29.058	43.100
Finlândia	21.047	31.325
França	21.918	41.537
Inglaterra	19.999	33.540
Portugal	18.751	50.061
Argentina	15.789	26.759
Chile	14.644	19.597
Malásia	13.575	29.822
Brasil	12.598	18.556

FONTE: Relatório produzido pela Comissão Especial instituída para estudar medidas que visem a superar o déficit docente no Ensino Médio (CNE/CEB). 2007.

ANEXO 2

Salário Médio* (em R\$) - Exceto Professores

UF	2003	2004	2005	2006	2008
Rondônia	596	522	601	792	820,09
Acre	588	537	527	627	880,01
Amazonas	546	540	632	729	875,57
Roraima	637	575	504	881	908,86
Pará	428	447	468	526	736,85
Amapá	679	612	797	741	953,25
Tocantins	408	473	456	613	779,03
Maranhão	281	333	292	451	552,64
Piauí	221	254	303	390	499,37
Ceará	295	333	385	413	570,40
Rio Grande do Norte	359	409	526	589	720,21
Paraíba	322	385	404	488	735,75
Pernambuco	333	446	447	495	658,07
Alagoas	341	333	424	493	650,30
Sergipe	392	433	459	540	805,66
Bahia	363	379	418	481	654,74
Minas Gerais	495	569	618	694	917,75
Espírito Santo	508	712	656	723	1.000,97
Rio de Janeiro	885	937	973	1,063	1.342,77
São Paulo	922	887	998	1,076	1.361,64
Paraná	602	731	775	852	1.156,34
Santa Catarina	702	694	805	969	1.151,89
Rio Grande do Sul	624	677	719	787	1.073,10
Mato Grosso do Sul	593	598	733	780	1.062,01
Mato Grosso	612	647	676	833	1.147,46
Goiás	553	626	725	760	1.000,97
Distrito Federal	1.280	1.414	1.658	1.738	2.343,75
BRASIL	609	643	705	786	1.022,06

(*) Renda do Trabalho Principal padronizado para 40 horas semanais

Fonte: PNAD-IBGE / Tabulação: Inep/MEC

ANEXO 3

Salário Médio*(em R\$) - Professores da Educação Básica - rede pública não-federal

UF	2003	2004	2005	2006	2008
Rondônia	969	1.009	1.055	1.395	1.521,43
Acre	922	1.240	1.196	1.597	1.801,08
Amazonas	970	1.045	1.063	1.274	1.773,34
Roraima	1.322	1.549	1.766	1.790	1.943,13
Pará	869	841	899	1.046	1.572,48
Amapá	1.287	1.261	1.912	1.747	1.792,21
Tocantins	825	852	904	986	1.645,72
Maranhão	723	805	809	1.013	1.457,07
Piauí	531	694	794	1.008	1.226,25
Ceará	678	734	759	866	1.271,74
Rio Grande do Norte	766	702	799	1.018	1.367,18
Paraíba	708	706	814	906	1.172,98
Pernambuco	718	727	768	831	1.089,75
Alagoas	626	713	823	955	1.440,42
Sergipe	805	1.057	1.040	2.012	1.787,77
Bahia	666	715	805	957	1.260,65
Minas Gerais	971	989	1.121	1.119	1.601,33
Espírito Santo	841	1.121	1.017	1.068	1.554,72
Rio de Janeiro	1.562	1.561	1.620	2.108	2.223,89
São Paulo	1.256	1.246	1.550	1.767	2.047,44
Paraná	1.009	1.380	1.225	1.483	1.812,18
Santa Catarina	911	987	1.191	1.274	1.515,88
Rio Grande do Sul	1.110	1.129	1.234	1.415	1.839,93
Mato Grosso do Sul	908	2.098	1.249	1.508	1.952,01
Mato Grosso	935	1.102	1.192	1.391	1.578,03
Goiás	724	974	1.126	1.165	1.513,67
Distrito Federal	1.744	2.030	2.332	3.371	3.728,68
BRASIL	984	1.068	1.158	1.369	1.694,55

(*) Renda do Trabalho Principal padronizado para 40 horas semanais

Fonte: PNAD-IBGE / Tabulação: Inep/MEC

ANEXO 4

Salários mensais para algumas profissões, segundo a PNAD de 2001 e 2006 (valores nominais).

Profissão	Salário (R\$)	
	2001	2006
Juiz	8.320,70	12.798,00
Delegado	2.650,62	5.847,00
Médico	2.973,08	4.802,00
Economista	2.254,66	3.555,00
Professor Universitário	898,70	3.077,00
Advogado	2.496,76	2.858,00
Policia Civil	1.510,64	1.585,00
Professor de Nível Médio	866,23	1.390,00
Professor de 5ª a 8ª Série	589,95	1.088,00
Professor de 1ª a 4ª Série	461,67	749,00
Professor da Educação Infantil	422,78	661,00

FONTE: PNAD de 2001 e 2006.

ANEXO 5

TABELA 12: Estatísticas do rendimento mensal de professores, segundo o nível de ensino no qual o professor exerce a atividade, a região e a escolaridade (em reais)

Nível de ensino	Região	Escolaridade (anos de estudo)							
		Até 8 anos		9 a 11 anos		12 a 14 anos		15 a 17 anos	
		Média	Mediana	Média	Mediana	Média	Mediana	Média	Mediana
Infantil	Norte					471	370	859	800
	Nordeste					349	350	580	550
	Sudeste	350	350	750	800	626	500	1.066	800
	Sul			65	65	455	400	776	700
	Centro-Oeste					509	450	1.245	820
Fundam	Norte	332	350	373	350	683	570	1.097	1.000
	Nordeste	270	350	272	300	477	362	789	640
	Sudeste	429	350	498	180	690	600	1.151	1.000
	Sul	450	450	325	350	664	550	1.134	1.000
	Centro-Oeste			644	644	746	600	1.363	1.100
Médio	Norte					1.210	860	1.436	1.400
	Nordeste					1.292	1.100	1.166	1.000
	Sudeste					1.184	650	1.518	1.300
	Sul					884	970	1.253	1.100
	Centro-Oeste					1.076	800	1.573	1.300

Fonte: Pnad/IBGE, 2006 (adaptado pelo autor).

ANEXO 6

Salário Médio* (em R\$) - Professores da Educação Básica - rede estadual

UF	2003	2004	2005	2006
Rondônia	1.088	1.122	1.330	1.863
Acre	902	1.352	1.319	1.826
Amazonas	1.119	1.171	1.306	1.458
Roraima	1.333	1.674	1.936	1.856
Pará	1.078	1.126	1.147	1.466
Amapá	1.432	1.492	2.087	1.910
Tocantins	922	992	1.115	1.194
Maranhão	1.185	1.256	1.349	1.564
Piauí	597	863	980	1.233
Ceará	974	1.254	1.281	1.198
Rio Grande do Norte	929	748	938	1.610
Paraíba	727	745	756	1.030
Pernambuco	926	881	835	1.006
Alagoas	811	770	888	1.058
Sergipe	997	1.229	1.140	2.644
Bahia	884	911	1.083	1.300
Minas Gerais	1.118	1.077	1.163	1.210
Espírito Santo	805	1.333	1.177	1.068
Rio de Janeiro	1.669	1.720	1.873	2.252
São Paulo	1.279	1.226	1.605	1.840
Paraná	1.184	1.872	1.521	1.991
Santa Catarina	950	1.036	1.312	1.367
Rio Grande do Sul	1.165	1.050	1.205	1.356
Mato Grosso do Sul	985	3.936	1.395	1.732
Mato Grosso	1.105	1.300	1.251	1.730
Goiás	696	1.018	1.246	1.418
Distrito Federal	-	-	-	-
BRASIL	1.132	1.255	1.377	1.647

(*) Renda do Trabalho Principal padronizado para 40 horas semanais

Fonte: PNAD-IBGE / Tabulação: Inep/MEC

ANEXO 7

Remuneração e jornada de trabalho das carreiras do magistério público da educação básica (redes estaduais) 2012 – 2014

UF	2012	H.A	C.H	2013	H.A	C.H	2014	H.A	C.H
Rondônia	1.917,55	33%	40	2.184,00	33%	40	2.295,00	33%	40
Acre	1.988,00	33%	30	2.010,00	33%	30	2.010,00	33%	30
Amazonas	2.584,75	-----	40	2.690,02	-----	40	2.965,68	-----	40
Roraima	2.529,68	25%	25	2.762,46	33%	25	2.287,57	33%	25
Pará	-----	-----	40	-----	20%	40	3.541,00	25%	40
Amapá	2.722,44	33%	40	2.940,22	33%	40	3.149,87	40%	40
Tocantins	3.062,00	20%	40	3.304,31	33%	40	3.559,32	40%	40
Maranhão	1.891,63	20%	20	1.958,02	20%	20	2.205,75	30%	20
Piauí	1.678,15	30%	40	1.678,15	30%	40	2.331,35	33%	40
Ceará	1.681,11	20%	40	2.444,92	33%	40	2.546,08	33%	40
Rio Grande do Norte	1.523,92	20%	30	1.638,21	20%	30	1.781,84	33%	30
Paraíba	1.224, 54	33%	30	1.679,08	33%	30	1.852,63	33%	30
Pernambuco	1.524,53	30%	40	-----	33%	40	1.782,99	33%	40
Alagoas	2.172,10	25%	40	2.172,10	25%	40	2.248,14	-----	40
Sergipe	2.326,52	37%	40	2.326,52	37%	40	2.511,95	37%	40
Bahia	1.953, 56	30%	40	2.324,35	30%	40	2.324,35	30%	40
Minas Gerais	1.320,00	25%	24	1.386,00	30%	24	1.455,30	33%	24
Espírito Santo	1.023,32	33%	25	1.023,32	33%	25	1.897,12	33%	25
Rio de Janeiro	-----	-----	-----	-----	-----	-----	1.081,00	25%	16
São Paulo	1.988,82	20%	40	2.088,27	17%	40	2.257,83	17%	40
Paraná	1.837,22	20%	40	2.225,52	25%	40	2.473,22	30%	40
Santa Catarina	1.994,00	20%	40	2.217,00	20%	40	2.220,00	20%	40
Rio Grande do Sul	770,66	20%	20	903,74	20%	20	962,48	20%	20
Mato Grosso do Sul	3.016,50	25%	40	3.258,09	25%	40	3.534,32	33%	40
Mato Grosso	1.968,00	33%	30	2.179,43	33%	30	2.608, 92	33%	30
Goiás	2.016,03	33%	40	2.197,47	33%	40	2.372,67	33%	40
Distrito Federal	3.958,04	37%	40	4.226,47	37%	40	4.804,71	37%	40

FONTE: CNTE (adaptado pelo autor).

ANEXO 8



RESOLUÇÃO N° 13272

A SECRETÁRIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA – SEAP, no uso de suas atribuições e considerando o Art. 47 do Decreto n° 7.116, de 28 de janeiro de 2013, resolve

HOMOLOGAR

O resultado final do Concurso Público de Provas e Títulos, regulamentado pelo Edital n° 017/2013-DRH/SEAP, de 18 de fevereiro de 2013, publicado no Diário Oficial do Estado – Suplemento Concursos Públicos do Estado n° 8901 de 20 de fevereiro de 2013, que visa o suprimento de vagas no cargo de Professor, nas disciplinas da matriz curricular e pedagogo, do Quadro Próprio do Magistério – QPM, da Secretaria de Estado da Educação – SEED, em conformidade com o Edital n° 141/2014-DRH/SEAP, publicado no Diário Oficial do Estado – Suplemento Concursos Públicos do Estado n° 9237, de 01 de julho de 2014 e retificado pelo Edital n° 150/2014, publicado no Diário Oficial do Estado – Suplemento Concursos Públicos do Estado n° 9238, de 02 de julho de 2014.

Curitiba,

02 JUL 2014


Dinorah Botto Portugal Nogara
Secretária de Estado da Administração e da Previdência

Resolução n°172/2014

ANEXO 9

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO – SEED



RESOLUÇÃO N.º 4008/2012 – GS/SEED de 24 de agosto de 2012.

Alteração do art. 1.º da Resolução n.º 4534/2011, de 27 de outubro de 2011.

O **Secretário de Estado da Educação**, no uso das atribuições legais, considerando a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n.º 9394, de 20/12/1996, e legislações decorrentes,

RESOLVE:

Art. 1.º Alterar o art. 1.º da Resolução n.º 4534/2011, de 27 de outubro de 2011, que passa a constar com a seguinte redação:

“Art. 1.º Determinar às Instituições Escolares, para fins de organização e lotação nas funções administrativas, na atividade de docência, na função técnico-pedagógica e na função de apoio, que se orientem pelos parâmetros contidos nesta Resolução e nos anexos I, II, III-A, III-B, IV e V”.

Art. 2.º Esta Resolução entrará em vigor na data da sua publicação.

Flávio Arns
Secretário de Estado da Educação

lhc

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO – SEED



ANEXO I DA RESOLUÇÃO N.º 4008/2012 - GS/SEED

	FUNÇÃO	TURNOS	DEMANDA INICIAL	DEMANDA TOTAL	
	DIREÇÃO DIRETOR(a) E DIRETOR(a) AUXILIAR (máximo de 100 horas por unidade)	1 TURNO	20 horas diretor(a)	Escolas com número superior a 500 matrículas efetivas, acrescer:	20 horas diretor(a) auxiliar
		2 TURNOS	40 horas diretor(a)	Escolas com número superior a 500 matrículas efetivas, no turno, acrescer no turno que ocorrer:	20 horas diretor(a) auxiliar
				OU	
				Escolas com número total de matrículas efetivas entre 750 e 1000, acrescer:	20 horas diretor(a) auxiliar
		3 TURNOS	60 horas de Direção (40 horas de diretor(a) e 20 horas de diretor(a) auxiliar)	Escolas com número total de matrículas efetivas entre 1001 e 1500, acrescer:	20 horas diretor(a) auxiliar
				OU	
				Escolas com número total de matrículas efetivas superior a 1500, acrescer:	40 horas diretor(a) auxiliar
				OU	
				Escolas com número superior a 500 matrículas efetivas, no turno, acrescer no turno que ocorrer:	20 horas diretor(a) auxiliar
				Observação 1: Escolas com 3 turnos, em que o número total de matrículas efetivas é inferior a 500, terão no máximo 40 horas de direção.	
AGENTE EDUCACIONAL II	SECRETÁRIO(a)	1 TURNO	40 horas	-	-
		2 TURNOS	40 horas	-	-
		3 TURNOS	40 horas	-	-
	AGENTE DE BIBLIOTECA	1 TURNO	40 horas	-	-
		2 TURNOS	40 horas	-	-
		3 TURNOS	60 horas	-	-
	AUXILIAR ADMINISTRATIVO	1 TURNO	20 horas, se total de matrículas efetivas for superior a 150	A partir de 150 matrículas efetivas, acrescer:	20 horas a cada outras 150 matrículas efetivas no turno
		2 TURNOS	20 horas por turno	A partir de 150 matrículas efetivas por turno, acrescer no turno:	20 horas a cada outras 150 matrículas efetivas no turno
		3 TURNOS	20 horas por turno	A partir de 150 matrículas efetivas por turno, acrescer no turno:	20 horas a cada outras 150 matrículas efetivas no turno
AGENTE EDUCACIONAL I	PEDAGOGO(a)	1 TURNO	20 horas	A partir de 150 matrículas efetivas, acrescer:	20 horas a cada outras 150 matrículas efetivas
		2 TURNOS	20 horas por turno	A partir de 150 matrículas efetivas por turno, acrescer no turno:	20 horas a cada outras 150 matrículas efetivas no turno
		3 TURNOS	20 horas por turno	A partir de 150 matrículas efetivas por turno, acrescer no turno:	20 horas a cada outras 150 matrículas efetivas no turno
	INTERAÇÃO COM O EDUCANDO Inspeção	1 TURNO	20 horas	A partir de 150 matrículas efetivas, incluindo os alunos em atividades complementares de contraturno, acrescer:	20 horas a cada outras 150 matrículas efetivas
		2 TURNOS	20 horas por turno	A partir de 150 matrículas efetivas, incluindo os alunos em atividades complementares de contraturno, acrescer no turno:	20 horas a cada outras 150 matrículas efetivas no turno
		3 TURNOS	20 horas por turno	A partir de 150 matrículas efetivas, incluindo os alunos em atividades complementares de contraturno, acrescer no turno:	20 horas a cada outras 150 matrículas efetivas no turno
	Observação: Escolas com área livre superior a 3.000m2 somam mais 20 horas				
	INFRAESTRUTURA ESCOLAR Serviços Gerais	1 TURNO	20 horas	A partir de 150 matrículas efetivas, incluindo os alunos em atividades complementares de contraturno, acrescer:	20 horas a cada outras 150 matrículas efetivas
		2 TURNOS	20 horas por turno	A partir de 150 matrículas efetivas, incluindo os alunos em atividades complementares de contraturno, acrescer no turno:	20 horas a cada outras 150 matrículas efetivas no turno
		3 TURNOS	20 horas por turno	A partir de 150 matrículas efetivas, incluindo os alunos em atividades complementares de contraturno, acrescer no turno:	20 horas a cada outras 150 matrículas efetivas no turno
	Observação: Escolas com área livre superior a 3.000m2 somam mais 20 horas				
	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR Merendeiro(a)	1 TURNO	20 horas	A partir de 150 alunos inscritos no Programa de Merenda, acrescer:	20 horas a cada outros 150 alunos inscritos no Programa
		2 TURNOS	20 horas por turno	A partir de 150 alunos inscritos no Programa de Merenda, acrescer no turno:	20 horas a cada outros 150 alunos inscritos no Programa, por turno
		3 TURNOS	20 horas por turno	A partir de 150 alunos inscritos no Programa de Merenda, acrescer no turno:	20 horas a cada outros 150 alunos inscritos no Programa, por turno

Observações: O Sistema que calcula a demanda aproxima a carga horária, considerando as especificidades das funções. Escolas que excepcionalmente funcionam em turno intermediário, terão suas demandas autorizadas no início do ano letivo mediante análise da SEED. Entende-se por área livre: área de circulação externa, tais como: calçadas, pátio, quadra esportiva e jardim.

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO – SEED



Anexo II da Resolução n.º 4008/2012-GS/SEED

CENTRO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA DE JOVENS E ADULTOS - CEEBJA

	ÁREA DE DIREÇÃO		ÁREA DE APOIO PEDAGÓGICO				ÁREA DE APOIO ADMINISTRATIVO			ÁREA DE MANUTENÇÃO E ZELADORIA		
ALUNOS	DIRETOR(A)	DIRETOR(A) AUXILIAR	EQUIPE PEDAGÓGICA	COORDENADOR(A) GERAL DE APED	COORDENADOR(A) ITINERANTE DE APED	*COORDENADOR(A) DE EXAMES	SECRETÁRIO(A)	AUXILIAR ADMINISTRATIVO	AGENTE DE BIBLIOTECA	MERENDEIRO(A)	AUXILIAR SERVIÇOS GERAIS	INSPEÇÃO(A)
ATÉ 150	Seguir os Critérios Estabelecidos no Anexo I	Seguir os Critérios Estabelecidos no Anexo I	20 horas a cada 150 matrículas no limite total de 160 horas				40 horas	20 horas por turno a cada 150 matrículas no limite de 320 horas	20 horas por turno	20 horas por turno e mais 20 horas a cada 150 matrículas no limite total de 120 horas	20 horas por turno de funcionamento e mais 20 horas a cada 150 matrículas, no limite total de 400 horas	20 horas por turno no limite total de 60 horas
151 a 350												
351 a 550												
551 a 750												
751 a 1050												
1051 a 1550												
1551 a 2000												
2051 a 2550												
2551 a 3500												
Para Estabelecimentos Sede onde as APEDs atendam de 600 a 800 alunos				20 horas								
Para Estabelecimentos Sede onde as APEDs atendam acima de 800 alunos				40 horas								
A cada 800 alunos matriculados nas APEDs, o Estabelecimento Sede terá acrescido na sua demanda total na função								40 horas				
A cada 10 APEDs Normais que o Estabelecimento Sede atender por turno					40 horas							
A cada 7 APEDs Especial que o Estabelecimento Sede atender por turno					20 horas							
Estabelecimentos credenciados a aplicar e expedir documentação dos exames supletivos após publicação do Edital						40 horas						

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO – SEED



ANEXO III-A da Resolução n.º 4008/2012 - GS/SEED

ESTABELECIMENTOS QUE OFERTAM CURSOS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E FORMAÇÃO DE DOCENTES

ANEXO	ÁREA DE APOIO PEDAGÓGICO				
	COORDENADOR DE CURSO	COORDENADOR DE ESTÁGIO	SUPERVISOR DE ESTÁGIO	COORDENADOR DE PRÁTICA DE FORMAÇÃO	SUPORTE TÉCNICO (para laboratórios específicos do curso)
TODOS OS CURSOS TÉCNICOS E FORMAÇÃO DE DOCENTES					
CURSOS TÉCNICOS	02 horas por turma	02 horas por turma	02 horas por turma * Enfermagem. Segue of. Circular nº 010/11DET/SEED		03 horas por turma
FORMAÇÃO DE DOCENTES	02 horas por turma			02 aulas por turma	
CURSOS TÉCNICOS (PERÍODO INTEGRAL)	04 horas por turma	04 horas por turma	02 horas por turma		03 horas por turma
* Consultar o Ofício Circular 010/11 – DET/SEED para a distribuição das horas de Supervisão de Estágio no Curso Técnico em Enfermagem.					

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO – SEED



ANEXO III-B da Resolução n.º 4008/2012 - GS/SEED

	COLÉGIOS AGRÍCOLAS E COLÉGIO FLORESTAL		Colégio que utiliza o sistema de caldeira
ÁREA DE DIREÇÃO	DIRETOR(a)	40	
	DIRETOR(a) AUXILIAR	40	
	DIRETOR(a) AUXILIAR DA UNIDADE DIDÁTICO PRODUTIVA	40	
ÁREA DE APOIO TÉCNICO PEDAGÓGICO	EQUIPE PEDAGÓGICA	Usar critério do Anexo II	
	SUPORTE TÉCNICO	Usar critério do Anexo III-A	
	COORDENADOR(A) DE CURSO	Usar critério do Anexo III-A	
	COORDENADOR DE ESTÁGIO	Usar critério do Anexo III-A	
	SUPERVISOR(a) DE ESTÁGIO	Usar critério do Anexo III-A	
	PEDAGOGO(a) DE INTERNATO	40	
	TÉCNICO(a) EM CONTABILIDADE	40	
	ENGENHEIRO(a) AGRÔNOMO	40	
	TÉCNICO(a) AGROPECUÁRIA	80	
	MÉDICO(a) VETERINÁRIO	40	
	ENGENHEIRO(a) FLORESTAL	40	
	TÉCNICO(a) FLORESTAL	80	
ÁREA DE APOIO ADMINISTRATIVO	SECRETARIO(a)	Usar critério do Anexo II	
	TÉCNICO(a) ADMINISTRATIVO	Usar critério do Anexo II	
	AUX. BIBLIOTECA	60	
	AUX. ADMINISTRATIVO DE INTERNATO (Inspetor(a) de Internato)	160h para alojamento Feminino e 160h para um(01) alojamento Masculino e 240h acima de um(01) alojamento	
	ALMOXARIFE	40	
ÁREA DE APOIO E MANUTENÇÃO	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS	280h para 02 turnos e 320h para 03 turnos	
	INSPECTOR(a) ALUNOS	20h para cada turno com matrículas	
	COZINHEIRO(a)	160h sem internato e 280h com internato	
	VIGIA	160	
	LAVADEIRA/ PASSADEIRA/ ROUPEIRA	80	
	TRATORISTA	40	
	TRABALHADOR(a) DE CAMPO	400	
	MARCENEIRO(a)	40	
	MECÂNICO(a)	40	
	MOTORISTA	80	
	OPERADOR(a) DE CALDEIRA		40
	TRABALHADOR(a) DE SERRARIA	280	

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO – SEED



ANEXO IV da Resolução n.º 4008/2012 - GS/SEED

ESCOLAS DAS ILHAS E SUBSEDES						
FUNÇÕES						
DIREÇÃO	PEDAGOGO	SECRETÁRIO	AGENTE DE LEITURA	TÉCNICO ADMINISTRATIVO	MERENDEIRA	AUXILIAR DE SERVIÇOS GERAIS
20h por turno	20h por turno	40h	20h por turno	20h por turno*	20h por turno	20h por turno
OBS.: Para a função de Técnico Administrativo serão autorizadas 20h por turno, quando houver mais de 80 matrículas no turno.						

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO – SEED



ANEXO V da Resolução n.º 4008/2012 - GS/SEED

ESCOLA ESTADUAL LUCY REQUIÃO DE MELLO E SILVA

FUNÇÃO	TURNOS	DEMANDA INICIAL	DEMANDA TOTAL	
DIREÇÃO DIRETOR(A) E DIRETOR(A) AUXILIAR (máximo de 100 horas por unidade)	2 Turnos	40 horas diretor(a)	Escolas com número superior a 20 turmas de matrículas efetivas, no turno, acrescer no turno que ocorrer:	20 horas diretor(a) auxiliar
			OU	
			Escolas com número total de turmas de matrículas efetivas entre 30 e 40, acrescer:	20 horas diretor(a) auxiliar
SECRETÁRIO	2 Turnos	40 horas		
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	2 Turnos	20 horas por turno	A partir de 10 turmas de matrículas efetivas por turno, acrescer no turno;	20 horas a cada outras 10 turmas de matrículas efetivas no turno; excetuando turmas individuais
PEDAGOGO(a)	2 Turnos	20 horas por turno	A partir de 5 turmas de matrículas efetivas por turno, acrescer no turno:	20 horas a cada outras 5 turmas de matrículas efetivas no turno
			Obs.: Excetuando as turmas individuais	
AGENTE OPERACIONAL	2 Turnos	40 horas por turno	A partir de 5 turmas de matrículas efetivas, incluindo os alunos em atividades complementares de contra-turno, acrescer no turno:	40 horas a cada outras 5 turmas de matrículas efetivas no turno
INFRAESTRUTURA ESCOLAR Serviços Gerais	2 Turnos	40 horas por turno	A partir de 5 turmas de matrículas efetivas, incluindo os alunos em atividades complementares de contra-turno, acrescer no turno:	40 horas a cada outras 5 turmas de matrículas efetivas no turno
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR Merendeira	2 Turnos	20 horas por turno	A partir de 10 turmas de matrículas efetivas, incluindo os alunos em atividades complementares de contra-turno, acrescer no turno:	20 horas a cada outras 10 turmas de matrículas efetivas no turno; limitando a uma demanda total de 80 horas
ATENDENTE DE TRANSPORTE ESCOLAR	2 Turnos	80 horas para cada veículos	A Demanda será de acordo com o número de veículos que o Estabelecimento utilizar.	80 horas a cada veículo utilizado no transporte escolar

ANEXO 10

HORAS-AULA POR DISCIPLINA EM COLÉGIOS DE BAIRROS CENTRAIS DE CURITIBA

Estabelecimento: CLETO, C E PROF-EF M			Qtde Turnos: 3	
Disciplina	Ensino Fundamental		Ensino Médio	
	Vagas	Excesso	Vagas	Excesso
ARTE	0	4	0	0
BIOLOGIA	0	0	3	0
CIENCIAS	5	0	0	0
EDUCACAO FISICA	2	0	0	0
ENSINO RELIGIOSO	2	0	0	0
FILOSOFIA	0	0	3	0
FISICA	0	0	3	0
GEOGRAFIA	7	0	0	0
HISTORIA	0	6	0	0
LINGUA ESTRANGEIRA-INGLES	2	0	0	0
MATEMATICA	26	0	0	0
PEDAGOGIA	0	0	40	0
PORTUGUES	2	0	0	0
QUIMICA	0	0	3	0
SOCIOLOGIA	0	0	16	0

Estabelecimento: LYSIMACO F COSTA, C E PROF-EF M			Qtde Turnos: 3	
Disciplina	Ensino Fundamental		Ensino Médio	
	Vagas	Excesso	Vagas	Excesso
ARTE	7	0	0	0
BIOLOGIA	0	0	14	0
CIENCIAS	9	0	0	0
EDUCACAO FISICA	7	0	0	0
ENSINO RELIGIOSO	8	0	0	0
FILOSOFIA	0	0	40	0
FISICA	0	0	14	0
GEOGRAFIA	6	0	0	0
HISTORIA	6	0	0	0
LINGUA ESTRANGEIRA-INGLES	7	0	0	0
MATEMATICA	10	0	0	0
PEDAGOGIA	0	0	60	0
PORTUGUES	29	0	0	0
QUIMICA	0	0	14	0
SOCIOLOGIA	0	0	40	0

Estabelecimento: RIO BRANCO, C E BAR DO-EF EM			Qtde Turnos: 3	
Disciplina	Ensino Fundamental		Ensino Médio	
	Vagas	Excesso	Vagas	Excesso
ARTE	0	1	0	0
BIOLOGIA	0	0	9	0
CIENCIAS	0	2	0	0
EDUCACAO FISICA	12	0	0	0
ENSINO RELIGIOSO	3	0	0	0
FILOSOFIA	0	0	9	0
FISICA	0	0	9	0
GEOGRAFIA	19	0	0	0
HISTORIA	5	0	0	0
LINGUA ESTRANGEIRA-ESPANHOL	0	0	9	0
LINGUA ESTRANGEIRA-INGLES	3	0	0	0
MATEMATICA	5	0	0	0
PEDAGOGIA	0	0	0	20
PORTUGUES	0	0	0	0
QUIMICA	0	0	9	0
SOCIOLOGIA	0	0	22	0

Estabelecimento: ZACARIAS, C E CONS-EF M

Qtde Turnos: 3

Disciplina	Ensino Fundamental		Ensino Médio	
	Vagas	Excesso	Vagas	Excesso
ARTE	0	5	0	0
BIOLOGIA	0	0	0	4
CIENCIAS	7	0	0	0
EDUCACAO FISICA	0	5	0	0
ENSINO RELIGIOSO	2	0	0	0
FILOSOFIA	0	0	19	0
FISICA	0	0	0	4
GEOGRAFIA	2	0	0	0
HISTORIA	0	6	0	0
LINGUA ESTRANGEIRA-INGLES	0	5	0	0
MATEMATICA	0	4	0	0
PEDAGOGIA	0	0	0	0
PORTUGUES	21	0	0	0
QUIMICA	0	0	5	0
SOCIOLOGIA	0	0	19	0

Estabelecimento: AMANCIO MORO, C E-EF M

Qtde Turnos: 3

Disciplina	Ensino Fundamental		Ensino Médio	
	Vagas	Excesso	Vagas	Excesso
ARTE	0	4	0	0
BIOLOGIA	0	0	16	0
CIENCIAS	0	2	0	0
EDUCACAO FISICA	0	9	0	0
ENSINO RELIGIOSO	4	0	0	0
FILOSOFIA	0	0	14	0
FISICA	0	0	14	0
GEOGRAFIA	1	0	0	0
HISTORIA	5	0	0	0
LINGUA ESTRANGEIRA-INGLES	0	9	0	0
MATEMATICA	34	0	0	0
PEDAGOGIA	0	0	20	0
PORTUGUES	8	0	0	0
QUIMICA	0	0	1	0
SOCIOLOGIA	0	0	14	0

ANEXO 11

HORAS-AULA POR DISCIPLINA EM COLÉGIOS DE BAIRROS PERIFÉRICOS DE CURITIBA

Estabelecimento: GUIDO ARZUA, C E PROF-EF M

Qtde Turnos: 3

Disciplina	Ensino Fundamental		Ensino Médio	
	Vagas	Excesso	Vagas	Excesso
ARTE	74	0	1	0
BIOLOGIA	0	0	23	0
CIENCIAS	33	0	0	0
EDUCACAO FISICA	19	0	0	0
ENSINO RELIGIOSO	18	0	0	0
FILOSOFIA	0	0	27	0
FISICA	0	0	27	0
GEOGRAFIA	77	0	0	0
HISTORIA	73	0	0	0
LINGUA ESTRANGEIRA-INGLES	71	0	0	0
MATEMATICA	167	0	0	0
PEDAGOGIA	0	0	220	0
PORTUGUES	174	0	0	0
QUIMICA	0	0	27	0
SOCIOLOGIA	0	0	30	0

Estabelecimento: TATUQUARA, C E-EF M

Qtde Turnos: 3

Disciplina	Ensino Fundamental		Ensino Médio	
	Vagas	Excesso	Vagas	Excesso
ARTE	30	0	0	0
BIOLOGIA	0	0	22	0
CIENCIAS	51	0	0	0
EDUCACAO FISICA	34	0	22	0
ENSINO RELIGIOSO	9	0	0	0
FILOSOFIA	0	0	22	0
FISICA	0	0	22	0
GEOGRAFIA	46	0	22	0
HISTORIA	17	0	0	0
LINGUA ESTRANGEIRA-INGLES	34	0	22	0
MATEMATICA	85	0	0	0
PEDAGOGIA	0	0	80	0
PORTUGUES	85	0	3	0
QUIMICA	0	0	22	0
SOCIOLOGIA	0	0	22	0

Estabelecimento: LUIZ CARLOS DE P E SOUZA, C E P-EF M PRO

Qtde Turnos: 3

Disciplina	Ensino Fundamental		Ensino Médio	
	Vagas	Excesso	Vagas	Excesso
ARTE	54	0	11	0
BIOLOGIA	0	0	24	0
CIENCIAS	29	0	0	0
EDUCACAO FISICA	39	0	0	0
ENSINO RELIGIOSO	14	0	0	0
FILOSOFIA	0	0	18	0
FISICA	0	0	11	0
GEOGRAFIA	58	0	0	0
HISTORIA	47	0	0	0
LINGUA ESTRANGEIRA-INGLES	39	0	0	0
MATEMATICA	93	0	0	0
PEDAGOGIA	0	0	160	0
PORTUGUES	80	0	0	0
QUIMICA	0	0	24	0
SOCIOLOGIA	0	0	18	0

Estabelecimento: GUILHERME PEREIRA NETO, C E-EF_M

Qtde Turnos: 4

Disciplina	Ensino Fundamental		Ensino Médio	
	Vagas	Excesso	Vagas	Excesso
ARTE	42	0	6	0
BIOLOGIA	0	0	6	0
CIENCIAS	71	0	0	0
EDUCACAO FISICA	23	0	0	0
ENSINO RELIGIOSO	12	0	0	0
FILOSOFIA	0	0	10	0
FISICA	0	0	6	0
GEOGRAFIA	37	0	0	0
HISTORIA	42	0	0	0
LINGUA ESTRANGEIRA-INGLES	42	0	6	0
MATEMATICA	110	0	0	0
PEDAGOGIA	0	0	140	0
PORTUGUES	101	0	0	0
QUIMICA	0	0	6	0
SOCIOLOGIA	0	0	6	0

Estabelecimento: MARIA GAI GREDEL, C E PROFA-EF M

Qtde Turnos: 3

Disciplina	Ensino Fundamental		Ensino Médio	
	Vagas	Excesso	Vagas	Excesso
ARTE	36	0	12	0
BIOLOGIA	0	0	28	0
CIENCIAS	54	0	0	0
EDUCACAO FISICA	36	0	15	0
ENSINO RELIGIOSO	9	0	0	0
FILOSOFIA	0	0	28	0
FISICA	0	0	28	0
GEOGRAFIA	49	0	28	0
HISTORIA	50	0	15	0
LINGUA ESTRANGEIRA-INGLES	36	0	28	0
MATEMATICA	90	0	27	0
PEDAGOGIA	0	0	100	0
PORTUGUES	90	0	46	0
QUIMICA	0	0	28	0
SOCIOLOGIA	0	0	28	0

ANEXO 12

DIRETORIA GERAL
GRUPO DE PLANEJAMENTO SETORIAL

CONVÊNIO N.º 2120130427

CLÁUSULA TERCEIRA - DAS ATRIBUIÇÕES

3.1 Compete à **SEED/DEEIN**:

- a) aprovar o quadro docente da **INSTITUIÇÃO**, responsável pela execução do objeto do Convênio;
- b) encaminhar à **INSTITUIÇÃO** os alunos cadastrados, que não puderem ser incluídos nas classes comuns, bem como receber na rede estadual os alunos da **INSTITUIÇÃO**, cuja avaliação pedagógica assim o recomendar;
- c) designar servidores estaduais para prestarem serviços junto à **MANTENEDORA**, para suprimimento das vagas definidas pelo Departamento de Educação Especial e Inclusão Educacional - DEEIN/SEED, até a quantidade prevista no quadro a seguir que será a ajustada durante a vigência do Convênio:

Cargo / Função	Número de vagas
Professor (20 horas semanal)	76
Diretor (20 horas semanal)	2
Diretor Auxiliar (20 horas semanal)	2
Pedagogo (20 horas semanal)	3
Agente de Execução – Secretário (40 hs.semanal)	1
Agente de Execução - Aux. Administ. (40 hs.semanal)	3
Agente de Apoio - Aux. Serv. Gerais	8
Agente de Apoio – Merendeira	2
Agente de Apoio – Atendente	2
Instrutor (40 horas semanal)	10
Professor de Educação Física	194 horas/semanal – totalizando_873 horas/mensal
Professor de Arte	292 horas/semanal- totalizando_1314 horas/mensal

d) suprir as vagas não preenchidas com a designação de servidores estaduais, à **ENTIDADE MANTENEDORA**, nos termos da Resolução n.º 7863/2012 – **SEED**;

e) manter o repasse dos recursos financeiros para pagamento dos professores e profissionais contratados pela **ENTIDADE MANTENEDORA**, conforme previsto no Capítulo II da Resolução n.º 7863/2012 – **SEED** manter o repasse dos recursos financeiros para despesas de custeio e investimentos realizados pela **ENTIDADE MANTENEDORA**, no valor per capita previsto na Resolução n.º 7863/2012 – **GS/SEED**;

g) acompanhar e supervisionar, periodicamente, a execução do Plano de Ação da Escola de Educação Básica na Modalidade de Educação Especial, previsto no Projeto Político Pedagógico, mantida pela **INSTITUIÇÃO**;

h) emitir Termo de Cumprimento dos Objetivos em cumprimento à execução do objeto do convênio, previsto na **CLAUSULA PRIMEIRA**;

i) orientar e fiscalizar o cumprimento das condições ajustadas no presente Convênio e constantes da Resolução 7863/2012 – **SEED** emitir relatório circunstanciado bem como conclusivo do convênio para conclusão da Prestação de Contas final.

k) encaminhar ao GPS/SEED, quando houver alteração, o Plano de Aplicação, para análise.

l) encaminhar à UGT/SEED quando houver alteração do responsável pela fiscalização da transferência do concedente no Sistema Integrado da Transferência – SIT.